

OS ANOS SESSENTA EM PORTUGAL.
Duas governações, diferentes políticas públicas?

José Maria Brandão de Brito e Paula Borges Santos
(Coordenação)

OS ANOS SESSENTA EM PORTUGAL.

Duas governações, diferentes políticas públicas?

Autores

Guilherme D'Oliveira Martins
Manuel Villaverde Cabral
Filipe Ribeiro de Meneses
José Reis
Nuno Valério
António Monteiro Fernandes
Cristina Rodrigues
Daniel Carolo
Eduardo Marçal Grilo
Manuel Valente Alves
Vânia Álvares
Nuno Garoupa
Luís Reis Torgal
Sérgio Neto



Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/04209/2020.

Este livro passou por um processo de arbitragem científica, realizada por investigadores externos ao IHC.

Os artigos incluídos neste livro respeitam, ou não, as normas do Novo Acordo Ortográfico de acordo com a opção dos respetivos autores.

Título: Os Anos Sessenta em Portugal. Duas governações, diferentes políticas públicas?

Coordenadores: José Maria Brandão de Brito e Paula Borges Santos

© 2020, Edições Afrontamento

Capa: Edições Afrontamento / Departamento gráfico

Edição: Edições Afrontamento, Lda

Rua Costa Cabral, 859 – 4200-225 Porto

www.edicoesafrontamento.pt/ comercial@edicoesafrontamento.pt

ISBN: 978-972-36-1821-1

Colecção: Biblioteca das Ciências Sociais / História / 51

Depósito legal: 472537/20

N.º edição: 2025

Impressão e acabamento: Rainho & Neves, Lda. / Santa Maria da Feira
geral@rainhoeneves.pt

Distribuição: Companhia das Artes – Livros e Distribuição, Lda.

Comercial@companhiadasartes.pt

Agosto de 2020

Índice

Introdução. Políticas Públicas na Década de Sessenta: Continuidade ou Rutura?	
<i>Paula Borges Santos e José Maria Brandão de Brito</i>	9
Estratégias de Superação do Modelo Autárquico	
<i>Guilherme D'Oliveira Martins</i>	25
A Sociedade Portuguesa na Década de 1960	
<i>Manuel Villaverde Cabral</i>	37
Diplomacia, Defesa e Guerra	
<i>Filipe Ribeiro de Meneses</i>	51
A Economia Portuguesa dos Anos Sessenta: Uma pesada continuidade	
<i>José Reis</i>	79
As Finanças do Estado Português entre finais da Década de 50 e meados da Década de 70 Do Século XX	
<i>Nuno Valério</i>	99
Políticas de Educação na Década de 60	
<i>Eduardo Marçal Grilo</i>	113
A Legislação do Trabalho e a “Primavera Política”	
<i>António Monteiro Fernandes</i>	121
A Previdência Social	
<i>Cristina Rodrigues e Daniel Carolo</i>	147
Políticas de Saúde	
<i>Manuel Valente Alves</i>	175
Evolução da Justiça no final do Salazarismo	
<i>Vânia Álvares e Nuno Garoupa</i>	193
Uma nova Política Colonial nos Anos 60? Os últimos Brasis em África	
<i>Sérgio Neto e Luís Reis Torgal</i>	217
Sobre os autores	245

Introdução

Políticas públicas na década de sessenta: continuidade ou rutura?

Este livro explora o que representou a década de sessenta do século XX para o autoritarismo português, discutindo se se tratou ou não de um ciclo coeso de políticas públicas setoriais para a economia e a sociedade, entre o início e o fim da década. Período de profundas transformações económicas e sociais de sentido modernizador, esses anos estão associados no plano da governação, sobretudo, à substituição de Oliveira Salazar por Marcelo Caetano na chefia do Governo. É inevitável, como tal, interligar a primeira questão, acima colocada, com uma segunda: de que modo influenciou a mudança da liderança governativa nas políticas setoriais que se encontravam em vigor? Prosseguiram o seu curso, iniciado no começo da década, ou sofreram alterações de orientação?

Ao colocarmos esta última questão, que nos surgiu a propósito de outro interesse que vem alimentando as nossas investigações e envolve a compreensão de como se desenvolveu o projeto corporativo estatal ao longo da ditadura, recuperamos uma forte interrogação que, desde que foi enunciada, não suscitou debate, mas evoluiu nos últimos trinta anos em estudos historiográficos e de outras ciências humanas e sociais, abrangendo uma variedade de fenómenos, desde os efeitos dos ciclos económicos e da capacidade de direção político-económica do Governo até ao ensaio de formas de redistribuição do rendimento e de proteção social, passando pela inculcação autoritária de valores na implementação de políticas.

A diversidade de respostas encontrada na literatura foi alimentada por distintas orientações de pesquisa que, sumariamente, se podem descrever como referindo-se: à captação do comportamento de um tipo de corporativismo, definido como tendo natureza sistémica; ao desenho de políticas públicas, no que envolveu recursos mobilizados e atores envolvidos na concretização de decisões políticas, impactos e resultados; às estratégias da autoridade estatal, identificada em especial com o presidente do Conselho de Ministros, não raras vezes percecionado como decisor centralista, interagindo em relações profundamente hierárquicas, escudado em mecanismos for-

mais como o direito ou os organismos da administração, destituídos de capacidade negocial ou de cooperação real.

Ao retomar a questão enunciada, interessou-nos fomentar uma abordagem orientada para três fluxos. Primeiro, o fluxo dos desafios, isto é, a identificação de desafios que se constituíram, na década de sessenta, como problemas públicos que requeram a atenção e a intervenção do governo e da administração pública. Segundo, o fluxo de políticas públicas sectoriais, captadas como as soluções específicas ou mais genéricas que pretenderam melhorar ou resolver os problemas públicos. Por último, o fluxo político processual ou, por outras palavras, as negociações e os intercâmbios entre decisores e as preocupações com as resistências e os apoios à solução entre as elites políticas, os grupos de interesse, o público em geral. Com esta visão, consideramos ser mais fácil identificar pontos em comum, mas também diferenças na maneira como são analisadas as políticas sectoriais que elegemos: a económica, a educativa, a de relações externas e de defesa, a da administração da justiça, a financeira, a laboral, a de previdência social, a de saúde, a colonial¹.

Dois objetivos determinaram a observação dessas políticas neste livro. Um, envolve a tentativa de compreender a natureza do projeto corporativo do Estado como um processo em constante evolução. Esta posição decorre da necessidade de problematizar a política do autoritarismo português de forma mais completa, encarando mecanismos regulatórios que prevalecem sob lutas políticas, redes de cooperação e emergência de novos atores nas tomadas de decisões em diversas matérias. Por outras palavras, responder ao problema de se saber o quão expansiva foi a arena decisória do Estado autoritário na ausência de processos democráticos na resolução dos seus conflitos internos e na formação de novas formas de convivência social. Outro, decorrente do primeiro, que pretende refletir sobre qual foi a capacidade das instituições se ajustarem a novos elementos endógenos e, sobretudo, a pressões exógenas. Continuamos a saber pouco do ajustamento que se operou e de como se adaptaram a um efeito de ciclo económico de crescimento e de integração europeia, com menos espaço para políticas económicas nacionais discricionárias. O desempenho macroeconómico foi ou não orientado por concessões keynesianas? Como funcionaram os novos incentivos na redefinição das políticas sociais? Estas acolheram o objetivo de realizar uma maior redistribuição? Ocorreu, e em que extensão, uma transformação de valores que determinou as referidas novas formas de convivência social para as áreas da educação, da saúde, da justiça, da organização do trabalho?

Compreender estas dinâmicas, umas mais internalizadas que outras, e as evoluções registadas quer no decurso dos anos sessenta, quer em relação à década precedente, pode ser um meio de evitar discussões ligeiras sobre qual o melhor «arquê-

¹ Idealmente, deveriam de ter sido observadas outras políticas sectoriais, como a de obras públicas, das infraestruturas, da assistência, da ciência, do mar ou do ambiente; não tendo sido possível, em boa medida pela data em que se pretendia ver publicada esta obra, e que se procurou que coincidissem com o cinquagésimo aniversário do primeiro ano do consulado marcelista, foi dada prioridade às políticas que envolveram a economia e a administração, algumas dimensões sociais, a posição de Portugal no mundo e o esforço de guerra.

tipo» de corporativismo que se aplica ao caso português, ou se se passou de um corporativismo a um neocorporativismo, lidos respetivamente como categorias fortes e fracas de relações institucionais entre sistemas de tomada de decisão e representação de interesses não democráticos, num caso, e democráticos, noutro caso. É também um caminho para evitar o recurso a categorias difusas como o reformismo ou a liberalização e aos apoios em contrafactuais, que apesar de imprecisos, tiveram ampla aplicação nas explicações avançadas sobre o final dos anos sessenta.

Em 1971, no livro *A evolução do sistema corporativo português*, no volume dedicado ao salazarismo, Manuel de Lucena escrevia ao analisar a década de sessenta: «A modificação não começa depois da retirada do velho mestre. No plano económico e social, esboça-se nos últimos anos de Salazar. Só a abertura política lhe é posterior» (Lucena, 1976, p. 24). Em escritos posteriores, voltou a sublinhar esta ideia ao registar o desenvolvimento que, nesses anos, tinham tido algumas políticas sociais, como fora o caso da previdência (Lucena, 2000).

Nos anos de 1980, quando a historiografia começou a ocupar-se do estudo do Estado Novo, privilegiou-se o tratamento do comportamento da economia e das realidades sociais, especialmente entre os primeiros anos da ditadura e 1945, dominando as análises baseadas em factores estruturais. Mais tarde, já no final da década de noventa e início da década de dois mil, algumas teses de doutoramento debruçaram-se sobre a economia de guerra e sobre o período de 1945 a finais de 1950, sendo mais escassas as investigações que acompanharam o desenvolvimento da atividade económica ou de uma política sectorial ao longo de todo o *Estado Novo*². Uma rara individualização da década de 1960, pormenorizada e valorizando proporcionalmente aspectos económicos, políticos, militares e diplomáticos, foi proposta por Filipe Ribeiro de Meneses, na biografia que fez de Salazar. Tratando-se, no entanto, de um estudo biográfico focado naquele governante, o autor não cobriu os anos finais, já relativos ao consulado de Marcelo Caetano, e não discutiu as questões que aqui nos ocupam (Meneses, 2009, pp. 571-627).

Na maioria dos trabalhos houve a preocupação de entender e de explicar como se foi desenvolvendo o projeto corporativo do Estado, considerado um dos principais elementos distintivos do autoritarismo português. Todavia, nem sempre o novo relacionamento que o Estado inaugurou com a economia e a sociedade, desde o fim da II Guerra Mundial, foi explicado à luz dos novos fundamentos que foram sendo introduzidos (apesar de terem estado na origem de uma extensa normatividade, da alteração de motivações dos agentes operativos e dos papéis e funções das instituições criadas e/ou reconfiguradas), continuando os discursos historiográfico e de algumas ciências sociais a transportar para a matriz analítica da nova época os princípios que

² Para um panorama bastante completo do que foi sendo produzido pela academia portuguesa até 2012 nestes domínios, consulte-se: Luís Reis Torgal (2009, pp. 339-342). A essa resenha pode acrescentar-se: José Maria Brandão de Brito (1995); Luciano Amaral (2002); Álvaro Garrido (2006); José Maria Brandão de Brito, Manuel Heitor e Fernanda Rollo (2002); David Castaño, *et al.*, (2017).

nortearam os anos de 1930 e 1940. Não por acaso, apesar de algumas obras terem enunciado a tese de que a organização corporativa, depois de 1945, deixou de estar no centro da disciplina económica, passando a ser um instrumento auxiliar da coordenação económica conduzida pelo Estado, continua a saber-se pouco sobre o que Vital Moreira chamou de «contração do princípio corporativo» (Moreira, 1973, p. 58) e do que foi a progressiva institucionalização de uma economia competitiva.

Esse último aspeto foi bem enunciado em algumas sínteses temáticas e contextuais em torno de variadíssimos sectores de atividade, numa extensa obra que procurou caracterizar as relações da ciência e da tecnologia com a sociedade portuguesa do século XX, onde a década de sessenta se evidencia como importante ponto de viragem na modernização do País, através de dinâmicas de inovação, sustentadas por alguma diplomacia científica e económica e por relações industriais e empresariais (nalguns casos ancoradas em agências e organizações internacionais)³. Alguma sustentabilidade foi dada a tais tendências por via das modificações que atingiram o ensino superior, como é assinalado na obra *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, organizada por Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor; tendo-se registado o primeiro alargamento da rede daquele ensino para Angola e Moçambique, a par de um esforço de aproximação à Europa, por via de missões de cientistas em universidades europeias, da criação da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, na esteira de recomendações da OCDE, ou da implementação de programas de bolsas por organizações externas, como o Comité Científico da NATO, ou privadas, como a Fundação Calouste Gulbenkian⁴. Outras investigações documentam acentuadas mudanças estratégicas em investimentos. Foi o caso da arquitetura pública, domínio marcado por um novo planeamento, planos de ordenamento e novas linguagens arquitetónicas, da responsabilidade de arquitetos e urbanistas, bem como de Direções Gerais mais ativas. O país registou uma assinalável renovação e expansão dos equipamentos públicos (obras hospitalares e escolares), concomitante com o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários e turísticos (porém, aleatórios e indutores de desequilíbrios territoriais). Em Lisboa, ocorreu ainda a internacionalização da cidade com o surgimento dos grandes edifícios de serviços, obras de prestígio da banca e do comércio (Fernandes, 1994; Tostões, 2004; Brites, 2014). Outros estudos apontam para políticas direcionadas para a redistribuição do rendimento e a proteção social. É o caso, por exemplo, da política da habitação económica em meio

³ Trata-se da obra em três volumes: *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX*, coord. de Manuel Heitor, José Maria Brandão de Brito, Maria Fernanda Rollo, [Lisboa], Publicações D. Quixote, 2004. Vejam-se em particular os contributos de Maria Fernanda Rollo (2004, pp. 41-80); Eduardo R. de Arantes e Oliveira (2004, pp. 395-406); Emanuel Maranhã das Neves (2004, pp. 409-433); Emílio Brogueira Dias e Jorge Fernandes Alves (2004, pp. 233-253); João Paulo Avelãs Nunes e Helena Alves (2004, pp. 471-514); Jaime Ferreira (2004, pp. 667-679).

⁴ *40 Anos de Políticas da Ciência e de Ensino Superior*, coord. de Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Coimbra, Almedina, 2015. Com destaque para os artigos aí publicados de Manuel Heitor (2015, pp. 81-146), Maria Fernanda Rollo (2015, pp. 147-186) e Tiago Brandão (2015, pp. 187-234).

urbano, constatando-se a criação de um novo relacionamento do Estado com o mercado imobiliário; quer através da criação de uma política de crédito imobiliário (com o surgimento dos empréstimos para aquisição de habitações próprias destinadas aos beneficiários das caixas de previdência), quer pela estratégia, pela primeira vez experimentada, de afetação dos capitais das caixas de previdência, não só a modalidades de habitação económica (casas de renda económica, casas económicas), mas também a imóveis para instalação de serviços e comércio, prédios em regime de propriedade horizontal, prédios de renda livre (Baptista, 1999; Acciaiuoli, 2015; Agarez, 2018; Santos & Brito, 2019)⁵. Importantes são ainda as investigações, oriundas sobre a génese do chamado Estado Social em Portugal, demonstrando o alargamento sustentado da previdência social a diversos grupos profissionais (Carolo, 2006; Guibentif, 1985; Nunes, 2018). São, todavia, os estudos na área da economia que mais se destacam na leitura da década de 1960, debruçando-se sobre resultados macroeconómicos, execuções de empreendimentos, comportamentos de investidores e realização de investimentos, planos de planificação económica, diplomacia económica e relações comerciais com o exterior, etc. Aí se encontram elementos diversificados que permitem reconhecer a década de sessenta como de crescimento económico e de reestruturação, com maior integração da economia no espaço europeu e melhorias na distribuição do rendimento (em progressivo alargamento) por sectores da população metropolitana, não obstante a não superação de distorções crónicas no País como os salários baixos, uma mão de obra maioritariamente pouco qualificada ou os custos da energia (Lopes, 1996; Amaral, 2002; Corkill, 2004).

Das circunstâncias políticas que envolveram a década de sessenta, onde se destaca o início da guerra em África (1961) ou a substituição de Oliveira Salazar por Marcelo Caetano na chefia do Governo (1968), existem também sínteses muito informativas, designadamente em obras coletivas e nas coleções de História de Portugal existentes (Rosas, 1994; Ramos, 2009; Oliveira, 2014). Paradoxalmente, terá sido a excessiva atenção dos estudiosos aos mecanismos políticos que mais contribuiu para a década de sessenta ser, talvez, aquela que menos tenha sido alvo de tentativas de compreensão a partir da sua estrita cronologia. Como lembra Manuel Villaverde Cabral, no artigo que assina neste livro, amiudamente este período é observado com uma temporalidade distendida, que cobre os anos de 1958, marcados pelas eleições presidenciais e pela a mobilização da Oposição, até 1974, ano do golpe militar do 25 de abril que pôr termo ao regime. É ainda de natureza estritamente política, o fator que parecer enviesado o interesse pelo que representou, no seu conjunto, a década de sessenta para Portugal. Referimo-nos à consideração, exaustivamente repetida, de que o mais expressivo ponto de transformação, ou até de rutura, nas várias políticas que cobriram a economia e as matérias sociais foi suscitado pela chegada de Marcelo Caetano à liderança do Governo e pela sua atuação posterior.

⁵ Outros contributos encontram-se em: Margarida Acciaiuoli (2015, pp. 583-639); Maria Tavares (2010); e Maria Tavares e João Miguel Couto Duarte (2018).

São diversas as marcas distintivas apontadas ao seu consulado, entendidas como resultantes de um projeto político tido como bastante personalizado e amadurecido (pelo próprio Caetano), antes e depois de chegar ao poder. Donde, o que mais tem interessado aos estudiosos tem sido a definição do que foi o projeto marcelista, qual a sua viabilidade e as razões para o seu falhanço. Na linha do que defendeu na *História de Portugal*, dirigida por José Mattoso, Fernando Rosas, em livro que coordenou com Pedro Aires de Oliveira, apoiado em diversos estudos parcelares de autores diversos, dissecou estas três questões, classificando o projeto marcelista como reformista e desenvolvimentista, embora mais moderado do que o próprio governante defendera em 1962. Aquele autor caracterizou o ambiente de expectativa em que Caetano assumiu a presidência do Conselho de Ministros, valorizou a influência dos jovens tecnocratas no Executivo e a difícil coabitação com elites receosas da inovação e afastadas das realidades sociais.

Concluiu então que a guerra colonial, que se arrastava sem solução político-militar conhecida, foi o principal fator de bloqueio daquele projeto político, que a revisão constitucional de 1971, com o que pretendia consagrar, não ultrapassou (Rosas, 2004). Esta proposta de leitura do marcelismo veio a ser aprofundada por outros autores, em diversos trabalhos, que explicaram opções estratégicas nas relações com o exterior e em política interna, permitindo, em alguns casos, conhecer em detalhe a aplicação das chamadas «reformas» em diversas áreas da intervenção do Estado (de que o melhor exemplo serão, porventura, os trabalhos em torno das reformas do sistema educativo, desenvolvida pelo ministro Veiga Simão, ou do sistema de previdência social, em particular no tocante às pensões)⁶.

Outras interpretações do marcelismo foram propostas por Jorge Borges de Macedo, Luís Reis Torgal e, mais tarde, por Rui Ramos, em obra que coeditou com Manuel Braga da Cruz, destinada a recolher testemunhos de diversas personalidades (colaboradores, críticos e opositores) sobre o ex-governante. Para Borges de Macedo, o marcelismo constituiu um período histórico com características ideológicas, sociais e políticas bem diferenciadas do salazarismo. Teria correspondido ao trajeto de um grupo próprio, revelando-se como «denunciador de mudanças necessárias e convenientes», não necessariamente radicais, que, chegado ao momento de governar, embora não tivesse perdido nem excedido a oportunidade, foi ultrapassado pela emergência do que o autor chamou «partido militar». Por outras palavras, o grupo militar resultante da união dos comunistas com o grupo político de apoio de Caetano que, preparando o fim da guerra colonial e contando com o apoio das massas civis, criou uma «situação de vitória, quase sem luta». Os projetos de reforma política do marcelismo, que visavam sobretudo o reforço da sociedade civil, teriam, segundo Borges de Macedo, sofrido um compasso de espera, pelo receio de que, uma vez desencadeado, pudesse vir a ser parado o processo de evolução para uma república democrática e parlamentar (Macedo, 1995, pp. 7-35).

⁶ Para além dos artigos coligidos em: *A Transição Falhada: O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, coord. de Fernando Rosas e Pedro Aires Oliveira, [Lisboa], Círculo de Leitores, 2004; vejamos ainda: Ana Paula Rias (2009); Daniel Carolo (2006).

Desconstruindo a ideia de originalidade política do projeto de Caetano, Torgal propôs uma leitura para o marcelismo definida pela bipolarização. Por um lado, teria sido feita uma manutenção da política salazarista, tal como vinha sendo conduzida antes de 1968, sobretudo em relação aos territórios coloniais e ao estatuto constitucional e extra-constitucional, no que envolvia a limitação das liberdades políticas. Por outro lado, teria havido investimento num projeto de desenvolvimento económico e social, dito de «liberalização», onde o corporativismo continuava a ser válido como organização e doutrina (Torgal, 2009, pp. 617-625 e 635-673). Em Rui Ramos encontra-se ainda mais mitigada a ideia de liberalização do regime, provocada pela governação de Caetano. Na sua perspetiva, tal abertura teria correspondido essencialmente ao recrutamento de personalidades e grupos que se tinham tornado críticos da governação salazarista, com vista a recuperar apoios para o regime, sendo difícil admitir mais do que a disponibilidade do sucessor de Salazar para realizar uma «descompressão» (Ramos, 2012, pp. 490-494).

Sobre este debate, os principais biógrafos de Marcelo Caetano manifestaram posições diferenciadas, que vale a pena revisitar. Descrevendo o biografado em traços que lhe imputaram um perfil trágico, Vasco Pulido Valente não questionou que houvesse em Caetano uma vontade de «desenvolvimento económico acelerado, de justiça social e de mais intensas relações com a Europa», e atribuiu-lhe, quanto aos cinco anos do seu consulado, «um esforço de modernização (a palavra é dele [Caetano]) quase sem paralelo na história moderna portuguesa». No final, para um sucesso maior, teria faltado uma outra cultura económica (portanto, dos empresários portugueses), capaz de proporcionar a alavancagem que, dentro do que eram as suas atribuições, o governante pudera desencadear (Valente, 1999, pp. 205-206). Mais moderado, J. M. Tavares Castilho assinalou que Marcelo Caetano procurara desenvolver na economia, onde se mostrou mais dinâmico, e na política social um programa de alguma liberalização que alimentava desde os tempos em que fora ministro da Presidência, com vista à sua legitimação no novo cargo (Castilho, 2012, pp. 475 e 552). Por seu turno, Francisco Palomanes Martinho, desconstruindo a ideia de que o ex-presidente do Conselho fora um liberal/moderado e acentuando, sem pormenorizar, que a «economia portuguesa desde o período salazarista dava sinais de crescimento e modernização», vincou que as eventuais reformas do marcelismo foram prejudicadas pelo «agravamento da crise política» (Martinho, 2016, pp. 357, 361 e 412).

Não sendo este o lugar para discutir aprofundadamente cada uma das teses enunciadas, cumpre notar que nenhuma delas, ao enfatizar o perfil dito reformista, desenvolvimentista ou liberalizante do marcelismo, no que envolveu as transformações na economia e na política social, dialoga com o que nessas áreas foi feito nos últimos oito anos da governação de Salazar. As narrativas historiográficas e de outras disciplinas têm, de facto, privilegiado ou até hipervalorizado os «progressos do marcelismo». Num dos seus últimos trabalhos, Fátima Patriarca constatou esta mesma dimensão, não hesitando em esclarecer que as traves mestras do designado Estado Social de Marcelo Caetano se encontravam em fase de construção durante o governo de Salazar. Com clareza, explicitou: «sob este ponto de vista, e ao contrário do que geralmente se supõe, Marcelo Caetano não foi original quanto às soluções normativas

que fez aprovar, uma vez que aquelas, na sua esmagadora maioria, se encontravam já plenamente sedimentadas, pelo menos do ponto de vista técnico» (Patriarca, 2008, p. 138).⁷ Neste quadro, bem captado por Patriarca e demonstrado nos contributos trazidos por esta obra, pode-se perguntar até que ponto é que a «batalha da memória e da interpretação», na precisa expressão de Rui Ramos na obra atrás citada, iniciada sobretudo por Marcelo Caetano em torno da construção da sua biografia política, desde a sua deposição do Governo até ao final da vida, e por alguns protagonistas do salazarismo tardio e do marcelismo, não foi, afinal, bem sucedida mas demasiado tratada, sem a crítica que merecia, no labor académico.

Duas partes formam este livro. A primeira é dedicada ao contexto, na segunda apreciam-se políticas sectoriais específicas. Os dois artigos que se inscrevem na primeira parte detalham a conjuntura dos anos sessenta a partir das estratégias de governação económica e das tendências migratórias e culturais que eclodiram na sociedade portuguesa, afetada pelo epifenómeno que foi a guerra colonial.

O artigo de Guilherme D'Oliveira Martins coloca-nos perante uma dilatação da cronologia para explicar a década de sessenta, remontando à segunda metade dos anos cinquenta, onde encontra eixos que vão ter pleno desenvolvimento no tempo seguinte, designadamente: a inserção de Portugal em organizações económicas e financeiras internacionais, a modernização da administração pública, o crescimento industrial, que associa, em particular, ao estímulo da EFTA. Favorável ao entendimento de que, na década analisada, os resultados macroeconómicos foram positivos e que se alcançou alguma liberalização económica, o autor mitiga a sua importância, recordando que os empreendimentos económicos mais importantes sofreram atrasos nas execuções. Embora destaque uma maior pró-atividade do Estado na direcção económica com o objetivo de estimular a iniciativa privada e a concorrência, Oliveira Martins enuncia que na governação económica se assistiu a uma complementaridade, e não a uma oposição, entre duas estratégias: a autárcica e a liberalizante.

Refletindo sobre as dinâmicas mais marcantes para a sociedade portuguesa na década de sessenta, Manuel Villaverde Cabral é exaustivo ao elencar o fim da agricultura familiar, a entrada das mulheres no mercado de trabalho, a emigração, a integração na EFTA, a vaga de turismo em Portugal e, naturalmente, a mobilização militar maciça para África e os exílios. Sem rejeitar a imagem de uma sociedade marcada por grandes desigualdades, onde o índice de «distância ao poder» foi elevado, o autor regista, no entanto, a ocorrência de uma mutação no processo social de produção e consumo material e intelectual, resultante do crescimento económico verificado, que passou a estar disponível para grupos sociais diversificados e gradualmente mais instruídos. Uma alteração profunda capta-a no plano dos valores, alegando que, após a morte de Salazar, as referências que haviam conduzido o seu governo desapareceram virtualmente com a revolta anti-autoritária representada pelo Maio de 1968. No seio da Oposição, refere, também foi abandonado o «neo-realismo», veiculado sobretudo

⁷ Sublinhe-se alguma evolução na posição da autora, designadamente, compare-se com a sua posição inscrita em: Fátima Patriarca (2004, pp. 171-212).

pelo Partido Comunista Português e pelos intelectuais que gravitavam na sua esfera, assistindo-se ao recomeço de um pluralismo literário e artístico «que não desmerecerá» o que se fazia pela Europa fora.

Na segunda parte do livro, a análise das políticas públicas sectoriais da década de sessenta é iniciada com o artigo de Filipe Ribeiro de Meneses focado na política de defesa. Inevitavelmente centrada na guerra colonial, esta investigação, tecendo um pequeno estado da arte sobre o tema, aprofunda iniciativas políticas, diplomáticas e militares contraditórias entre si, desenvolvidas durante a governação de Salazar e Caetano. Sobre a atuação de Salazar, sempre com uma relação conturbada com o poder militar, o autor vinca como a sua inação perante a eclosão da guerra contribuiu para uma escalada na violência perpetrada. Atribui-lhe também um comportamento marcado pela noção de impunidade que lhe permitia ignorar o crescente isolamento do País, inclusive junto de dois aliados tradicionais, como os Estados Unidos da América e o Brasil. Em paralelo, Salazar promoveu soluções de alinhamento político e económico com potências africanas, como a Rodésia e a África do Sul, que privilegiavam políticas de supremacia racial e de repressão de movimentos independentistas. Quanto a Caetano, Ribeiro de Meneses destaca que este, invertendo a estratégia de Salazar face aos tradicionais aliados, capitalizou algum apoio político com uma aproximação à Grã-Bretanha e aos EUA, a quem facilitou apoio logístico na Guerra de Yom Kippur). Menos claras se afiguram as intenções de Caetano quanto à solução a dar à guerra em África. Demonstrando a existência de contradições entre as declarações do presidente do Conselho de Ministros, que passou a ideia de estar a preparar uma solução federal que pusesse fim àquele conflito militar, e o que foi dito pelos seus colaboradores mais próximos, por diplomatas estrangeiros em Portugal e ainda pelo que demonstram os acervos documentais abertos à investigação, que apontam para o reforço da colaboração com a África do Sul, através do Exército ALCORA; o autor não chega a resolver o enigma relativo às reais intenções do sucessor de Salazar, alertando para a falta de provas empíricas, até ao momento, que permitam uma resposta consistente.

O artigo seguinte, elaborado por José Reis, recupera o tema da economia e da política económica, podendo suscitar saudáveis confrontações com o quadro traçado por Guilherme D'Oliveira Martins na primeira parte, ou com o que outros autores sugerem, nesta segunda parte, designadamente sobre a política financeira, de organização do trabalho, de educação ou de previdência social. Embora destacando, face a períodos precedentes, a originalidade do crescimento económico na década de sessenta, o autor enfatiza que o mesmo não permitiu corrigir desequilíbrios básicos da economia do País. Alertando para que o crescimento foi circunscrito ao desempenho da indústria pesada e dos sectores que limitadamente exportavam, Reis argumenta que não se expandiu a capacidade de criação de riqueza, mantendo-se um «dirigismo económico intenso», a proteção a posições monopolísticas e oligopolísticas, uma reduzida infraestruturização do País, a desvalorização do trabalho e do emprego. Por último, abrindo um outro estimulante debate, afirma que na ausência de democracia também não foram corrigidas desigualdades na repartição do rendimento e na proteção social. Quanto a mudanças na política económica, suscitadas pela substituição de Salazar por Marcelo Caetano, José Reis conclui que «não houve duas economias».

Outra visão do crescimento económico dos anos sessenta promove Nuno Valério no tratamento que faz da política financeira. Às limitações apontadas por José Reis, contrapõe este autor uma realidade de oportunidades aproveitadas de aumento de despesas de fomento e de formação de capital humano. Se até meados da década predominou um primeiro ciclo, em que as finanças públicas se afiguraram totalmente dominadas pelo peso da guerra colonial; na segunda metade encetou-se outro ciclo, sublinha, em que a reforma fiscal (estruturada no final da década anterior), e o III Plano de Fomento permitiram uma adaptação financeira ao prolongamento do confronto militar e uma redução relativa das despesas com a defesa. Tal permitiu uma estabilização das despesas administrativas, uma recuperação das despesas com a economia e uma subida significativa das despesas com educação. Globalmente essas despesas alicerçaram-se, sobretudo, na recuperação e na consolidação do papel dos impostos como fonte de receitas públicas. Embora aceitando que tais mudanças possam ter sido acentuadas pela viragem política de 1968, Valério enfatiza que a sua preparação e arranque já tinham acontecido antes.

A importância do III Plano de Fomento no planeamento da política de educação é confirmada por Eduardo Marçal Grilo, no artigo seguinte. Retratando o sistema de ensino, ao longo de toda a década de sessenta, como muito fechado, frequentado apenas pelos filhos dos estratos sociais mais elevados, o autor considera que foi modesta a evolução alcançada naquele decénio, por comparação com o que sucedeu nas décadas seguintes. Todavia, regista que se verificou um aumento da escolaridade obrigatória, se apostou na formação de novos recursos humanos, na criação dos serviços de acção social escolar, no desenvolvimento das atividades circum-escolares e na utilização de novas tecnologias audiovisuais, que permitiram a criação da telescola. O próprio Ministério da Educação procurou modernizar-se, sendo estratégica a criação do seu Gabinete de Estudos. A institucionalização do planeamento da ação educativa, tal como da investigação científica, tornou-se também uma realidade, através da inclusão destas nos Planos de Fomento, e no novo Estatuto da Educação Nacional.

No domínio da legislação laboral, os anos sessenta foram marcados pela publicação de diplomas que introduziram elementos de modernização no sistema corporativo, em concreto na organização do trabalho. Numa detalhada análise, captando transformações e negociações no extenso processo legislativo que envolveu alguma dessa legislação, António Monteiro Fernandes demonstra que se passou de um paradigma assente nos princípios gerais para outro que pormenorizou direitos e deveres inerentes às condições de trabalho nas relações individuais. Contrapondo com a legislação do trabalho preparada e publicada durante a governação de Salazar, o autor conclui que aquela não constituiu uma «preocupação prioritária» para Caetano, nos seis anos em que este presidiu ao Conselho de Ministros, e que os diplomas publicados não apresentaram descontinuidades significativas face à legislação anterior, sendo que alguns resultavam ainda de propostas avalizadas por Salazar. Mesmo no caso da problemática da duração do trabalho, que originou o decreto-lei n.º 409/71, de 27 de setembro, preparado pela equipa governativa do novo ministro das Corporações, Baltasar Rebelo de Sousa, o autor demonstra que obedeceu aos princípios do regime jurídico do contrato individual de trabalho (preparado longamente e publi-

cado somente em 24 de novembro de 1969, através do decreto-lei n.º 49 408) e que concretizou um compromisso do anterior legislador, assumido no contexto da sua preparação. À renovação dessa legislação, beneficiária de suportes teóricos específicos que se desenvolveram nesses anos, Monteiro Fernandes associa diversas iniciativas que formaram uma nova «escola» de direito do trabalho, plasmada na revista *Estudos Sociais e Corporativos*, do Centro de Estudos Sociais e Corporativos, ou da atividade do Instituto de Estudos Sociais.

A conclusões não muito diferentes destas, envolvendo a política de previdência social, chegam Cristina Rodrigues e Daniel Carolo no seu contributo para este livro. Atribuindo à reforma da Previdência Social de 1962 um carácter reformador e estruturante, assente na ideia de extensão e universalização dos benefícios sociais da previdência (incluindo os cuidados de saúde), os autores explicam que o conjunto de medidas em que aquela se declinou significou uma rutura com alguns dos princípios fundamentais que norteavam o projeto corporativo. Foi abandonada a ideia da mera intervenção supletiva do Estado na despesa social, passando este a assumir-se como seu financiador. Gradualmente, ultrapassaram-se ainda os pressupostos de separação administrativa e institucional dos regimes de previdência, segundo uma base profissional. A lógica determinada para o sistema previdencial com a reforma de 1962 sobreviveu ao fim do regime e manteve-se nos primeiros dez anos da democracia, surgindo somente em 1984 a Lei de Bases da Segurança Social. Sobre o alargamento da previdência aos rurais, datada de 1969 e considerada uma das heranças mais importantes de Marcelo Caetano e da sua governação, Rodrigues e Carolo têm o cuidado de recordar que não existe base empírica que sustente que resultou da iniciativa do novo presidente do Conselho ou de qualquer mudança de rumo na evolução do sistema. A cobertura dos trabalhadores rurais fora prevista na legislação de 1962 e a sua importância assumida sistematicamente, na época, pelo titular da pasta das Corporações.

Na caracterização da política da saúde desenvolvida nos anos sessenta, Manuel Valente Alves destaca três elementos cruciais. O primeiro é que este decénio recolheu resultados, como o aumento progressivo da esperança de vida, que derivaram dos fundamentos para a organização da saúde estabelecidos desde a década de quarenta. O segundo envolve a plena incorporação que foi feita do conceito de saúde definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), à qual Portugal aderira em 1946, e que se tornara corrente neste domínio, quer política, quer profissional e cientificamente. Um exemplo encontra-se na publicidade e no desenvolvimento do Programa Nacional de Vacinação, lançado em 1965 no País e que antecipou em dez anos a recomendação da OMS para que fosse implementado em todos os países do mundo. Por fim, um terceiro elemento que aponta para o crescente investimento que o Estado passou a fazer na saúde, designadamente ao nível da investigação experimental e epidemiológica. Donde seja deste período a criação das duas grandes unidades de investigação de Lisboa: o Instituto de Higiene e Medicina Tropical e o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge. Também a criação da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, em 1967, reforçaria as dinâmicas de estímulo à investigação experimental. Embora colocando o problema da equidade, ao qual o sistema de saúde não respondia de forma satisfatória, o autor sublinha que neste decénio, sobretudo

após a publicação do Relatório sobre as Carreiras Médicas, em 1961, foram lançadas as bases para uma reforma da saúde que viria a culminar em 1979, com a criação do Serviço Nacional de Saúde.

Para a área da justiça, uma das menos estudadas na literatura que se ocupa das políticas públicas, Vânia Álvares e Nuno Garoupa traçam um cenário marcado por ambivalências. Por um lado, apontam a modernização do ordenamento jurídico português, destacando a aprovação do Código Civil de 1966 e do novo Código de Processo Civil, culminando com a criação dos tribunais de família no ano de 1970. Novos códigos do Registo Civil e do Notariado foram também produzidos. Por outro lado, os autores constatarem como o sistema judicial, não obstante a modernização encetada, se manifestava serôdio para uma economia cada vez mais competitiva. Alertam para a circunstância de, neste decénio, se encontrarem já identificados, quer no processo legislativo, quer no que se fixou em letra de lei, os três temas jurídicos e jurisdicionais que, nas décadas seguintes, continuaram a revelar-se uma preocupação constante: uma morosidade crescente, uma progressiva especialização dos tribunais e um difícil acesso à justiça, atingido por várias insuficiências. Dialogando com a questão de ter havido, ou não, uma continuidade na política para a justiça, entre os governos de Salazar e de Caetano, Álvares e Garoupa apontam para uma linha de continuidade conceptual e de controlo externo das instituições judiciárias pelos Executivos. Seguindo um padrão que notam ter sido comum a outros estados autoritários, em termos de organização judiciária, advogam que se assistiu à entrega de todos os casos politicamente sensíveis a tribunais especiais, altamente subservientes em relação às estruturas de segurança política, policiais ou militares, em que os magistrados optavam por uma atuação discreta e passiva, que remetia para a interiorização da própria ideia de *pouvoir nulle*. Sinais contrários, de descontentamento com o mundo judicial, envolvendo posições polémicas de magistrados (por exemplo, de Francisco Velozo) e advogados (como José Magalhães Godinho, Salgado Zenha, Adelino da Palma Carlos ou Artur Santos Silva), expressas singulamente na imprensa, ou em estudos e colóquios de eventos coletivos, a par da discussão de alguns problemas como as remunerações e o acesso às carreiras, foram também identificados pelos autores.

A fechar a segunda parte do livro, o artigo de Sérgio Neto e Luís Reis Torgal revisita o tema do relacionamento do Estado central com as possessões coloniais, no contexto da guerra em África, discutindo medidas económicas e culturais que pretenderam responder às reivindicações de independência e às pressões internacionais anticoloniais. Do movimento de diplomas que identificaram, relativos a matérias muito distintas, como a exploração de matérias primas, a infraestruturação e industrialização, as relações laborais e o trabalho forçado, os cultivos e a ocupação e concessão de terrenos, a saúde, o ensino ou o regime do indigenato, os autores registam que o momento de reformas mais complexas correspondeu ao período em que Adriano Moreira foi titular da pasta do Ultramar. Considerando a globalidade do decénio, advogam que não existiu uma regulação de sentido unívoco. No espírito do legislador existiu tanto a intenção de esvaziar tensões e evitar sublevações (sendo feitas algumas concessões aos autóctones), como a necessidade de cultivar uma estratégia assimilacionista robusta. Apesar das mudanças económicas e sociais registadas

em Angola e Moçambique e até das resistências que alguma legislação suscitou, Reis Torgal e Neto concluem que estas não tiveram força suficiente para, na generalidade, pôr fim ao imaginário do Império.

Da proposta de reflexão lançada aos autores não se alcançou uma interpretação unívoca. Sobre as questões apontadas no começo desta Introdução permanece uma tensão que compõe a dinâmica global da obra. Não há que negá-la, sobretudo, porque é sugestiva do que pede aprofundamento posterior. Evidenciando diferenças metodológicas, os textos aqui reunidos concentraram-se nas mecânicas de mudança de agenda e ilustram como o processo de elaboração de políticas variou de área para área. Alguns textos, no pouco espaço de que dispunham, explicitam ainda as consequências das escolhas de políticas. Diferentes entre si, permitem, porém, avançar com a conclusão de que não existiu no autoritarismo português um único processo de formulação de políticas. Esta posição é tanto mais importante quanto mostra que análises que tentam uma interpretação estabelecendo diferenças claras entre a forma política do Estado e a natureza da formulação de políticas podem ser redutoras e suscetíveis de conduzir ao fracasso as tentativas de entendimento do papel e das características da intervenção do Estado e dos comportamentos da economia e da sociedade.

Vários elementos sobressaem dos artigos aqui reunidos e vale a pena elencá-los porque não têm sido suficientemente discutidos e incorporados nas leituras deste período da história portuguesa contemporânea. Desde logo, a importância do pensamento e da estratégia de vários ministros (veja-se o protagonismo de Ferreira Dias Jr, Inocêncio Galvão Teles, Antunes Varela, Botelho Moniz, Almeida Fernandes, etc.), que concorrem para mitigar a força das narrativas excessivamente centradas nas duas figuras que foram os chefes de Governo. É significativo constatar as suas redes pessoais e que influências sofriam, por exemplo de diplomatas, outros agentes sobre os quais a literatura (em geral, com exceção dos estudos de relações internacionais) é bastante escassa. Ainda sobre os ministros de Salazar e Caetano importa notar a influência do seu pensamento e ação para lá da sua presença no Executivo, o que confronta o leitor com o incremento de planos e medidas, pensados pelo «ausente», depois da sua saída de funções. Uma última nota para sublinhar um dado que merece também ser problematizado e que alguns dos artigos nos devolvem: em concreto, o facto de alguns dos ministros de Marcelo Caetano se assumirem como discípulos de personalidades que haviam sido ministros de Salazar⁸. De uma outra ordem é um elemento, talvez mais discutido

⁸ Trabalhos recentes focaram a última remodelação que Salazar fez do Executivo, colocando esta questão em espelho, ou seja, sublinhado, que os governantes nomeados para esse «último» governo eram «marcelistas». Veja-se: Fernando Martins, «A última remodelação de Salazar. Preparada ou resultado de um homem diminuído?» in *Observador*, 18 de agosto de 2018. Última consulta em 20 de junho de 2019: <https://observador.pt/especiais/a-ultima-remodelacao-de-salazar-preparada-ou-resultado-de-um-homem-diminuido/>. Outro estudo sublinha a dificuldade encontrada por Salazar em reunir personalidades disponíveis para integrar aquele Executivo: José Pedro Castanheira, António Caeiro e Natal Vaz (2019, pp. 36-42, 57-68).

e presente nos discursos científicos, sublinhado em vários artigos: a manipulação da opinião pública que foi feita pelo regime autoritário, quando esteve em causa a provisão de bens e serviços públicos básicos e a reforma de setores públicos.

Sendo certo que continuará a ser necessário mais dados empíricos sobre os recursos e os procedimentos que alimentaram as políticas públicas, sobre o que estas produziram e sobre as consequências que tiveram para a população, pode afirmar-se que as investigações disponibilizadas nesta obra concorrem para consolidar a visão de que houve, na década de sessenta, uma crescente complexidade na organização das políticas públicas, envolvendo várias negociações e ajustamentos das instituições, cada vez com maior importância na estratégia para o desenvolvimento económico e social. Ainda assim, não deixa de ser verdadeiro que os membros da sociedade civil continuaram a ser, sobretudo, os objetos e não os sujeitos da governação. Como se mede então a qualidade de um governo num regime autoritário? O que vale e significa o que a literatura económica já chamou de «boa governança» para um autoritarismo?

Lisboa / Londres, 2019

Paula Borges Santos e José Maria Brandão de Brito

Fontes e bibliografia

- Acciaiuoli, M. (2015). *Casas com Escritos. Uma história da habitação em Lisboa*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Agarez, R. C. (ed.) (2018). *Habitação Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Amaral, L. (2002). *How a Country Catches Up: Explaining Economic Growth in Portugal in the Post-War Period (1950s to 1973)* (tese de doutoramento). European University Institute, Florença.
- Baptista, L. V. (1999). *Cidade e habitação social: o Estado Novo e o programa das casas económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta.
- Brandão, T. (2015). A formação da JNICT e a política científica no período pós-Abril. In Rodrigues, M. L. & Heitor, M. (coords.), *40 Anos de Políticas da Ciência e de Ensino Superior* (pp. 187-234). Coimbra: Almedina.
- Brites, J. (2014). *O Capital da Arquitectura. Estado Novo, Arquitectos e Caixa Geral de Depósitos (1929-1970)*. Lisboa: Prosafeita.
- Brito, J. M. B. (1995). A economia portuguesa nos anos 60: as questões do desenvolvimento na encruzilhada das integrações. In *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura* (pp. 439-456). Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Brito, J. M. B., Heitor, M., & Rollo, M.F. (eds.). (2002). *Engenho e Obra. Engenharia em Portugal no Séc. XX*. Lisboa: Dom Quixote.
- Carolo, D. (2006). *A reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal* (dissertação de mestrado). Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Castanheira, J. P., Caeiro, A., & Vaz, N. (2019). *A Queda de Salazar. O Princípio do Fim da Ditadura*, 2.^a ed. Lisboa: Tinta da China.
- Castañó D., Fonseca, A. M., Lains, P., & Marcos, D. (2017). *Os Petróleos em Portugal: Do Estado à Privatização, 1937-2012*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Castilho, J. M. T. (2012). *Marcelo Caetano: Uma Biografia Política*. Coimbra: Almedina.
- Corkill, D. (2004). O Desenvolvimento Económico Português no Fim do Estado Novo. In Rosas, F. & Oliveira, P. A. (coords.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)* (pp. 213-232). [Lisboa]: Círculo de Leitores.
- Dias, E. B. & Alves, J. F. (2004). As Transformações Portuárias em Portugal: século XX. In Heitor, M., Brito, J. M. B., & Rollo, M. F. (coords.), *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX* (pp. 233-253), vol. II. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Fernandes, J. M. (1994). *Anos 60 – Anos de consequência?*. In Fernandes, J. M. (coord.), *Anos 60: anos de ruptura. Arquitectura portuguesa nos anos sessenta*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Ferreira, J. (2004). Electrificação. In Heitor, M., Brito, J. M. B., & Rollo, M. F. (coords.), *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX* (pp. 667-679), vol. II. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Garrido, A. (2006). *Economia e Política das Pescas Portuguesas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Guibentif, P. (1985). Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo. *Ler História*, 5, 27-58.
- Heitor, M. (2015). Ciência e conhecimento na modernização de Portugal. In Rodrigues, M. L. & Heitor, M. (coords.), *40 Anos de Políticas da Ciência e de Ensino Superior* (pp. 81-146). Coimbra: Almedina.
- Lopes, J. S. (1996). *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.
- Lucena, M. (1976). *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. I – *O Salazarismo*. Lisboa: Perspetivas & Realidades.
- Lucena, M. (2000). Previdência social. In A. Barreto & M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal* (pp. 152-166), vol. IX. Porto: Livraria Figueirinhas.
- Macedo, J. B. (1995). *Marcelo Caetano e o Marcelismo*. Lisboa: Colibri.
- Martinho, F. C. P. (2016). *Marcelo Caetano, Uma Biografia 1906-1980*. Lisboa: Objetiva.
- Meneses, F. R. (2009). *Salazar – Uma Biografia Política*, 2.^a ed. Alfragide, Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Moreira, V. (1973). *Direito Corporativo [Tópicos das lições do ano letivo de 1971-72 na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra]*. Coimbra: Unitas/ Cooperativa Académica de Consumo.
- Neves, E. M. (2004). Infra-estruturas em Portugal no século XX. In Heitor, M., Brito, J. M. B., & Rollo, M. F. (coords.), *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX* (pp. 409-433), vol. I. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Nunes, F. A. (2018). *A Construção Jurídico-Política do Estado Social em Portugal durante o Estado Novo (1933-1974)*. Coimbra: Almedina.
- Nunes, J. P. A. & Alves, H. (2004). Minas e georrecursos. In Heitor, M., Brito, J. M. B., & Rollo, M. F. (coords.), *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX* (pp. 471-514), vol. II. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Oliveira, E. R. A. (2004). Obras públicas em Portugal no século XX. In Heitor, M., Brito, J. M. B., & Rollo, M. F. (coords.), *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX* (pp. 395-406), vol. I. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Oliveira, P. (2014). O Ciclo Africano. In Oliveira, P. A., Damião, J. & Costa, J. P. O. (coords.) *História da Expansão e do Império Português* (pp. 341-545). Lisboa: Esfera dos Livros.
- Patriarca, F. (2004). Estado Social: A Caixa de Pandora. In Rosas, F. & Oliveira, P. A. (coords.), *A Transição Falhada: O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)* (pp. 171-212). [Lisboa]: Círculo de Leitores.
- Patriarca, F. (2008). Continuidade e ruptura: as primeiras leis sociais de Marcelo Caetano. In M. V. Cabral, K. Wall, S. Aboim & F. C. da Silva (eds.), *Itinerários. A investigação nos 25 anos do ICS* (pp. 125-139). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Ramos, R. (coord.). (2009). *História de Portugal*, 6.^a ed. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Ramos, R. (2012). Nossas Memórias de Marcelo Caetano (Ensaio para uma análise histórica). In Cruz, M. B. & Ramos, R. (orgs.), *Marcelo Caetano. Tempos de Transição* (pp. 490-494). Lisboa: Porto Editora.

- Rias, A. P. (2009). *A Universidade no contexto da reforma Veiga Simão: 1971* (tese de doutoramento). Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- Rollo, M. F. (2004). Inovação e produtividade: o modelo americano e a assistência técnica americana a Portugal no pós-guerra. In Heitor, M., Brito, J. M. B., & Rollo, M. F. (coords.), *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX* (pp. 41-80), vol. I. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Rollo, M. F. (2015). A organização da ciência nas vésperas da Revolução. In Rodrigues, M. L. & Heitor, M. (coords.), *40 Anos de Políticas da Ciência e de Ensino Superior* (pp. 147-186). Coimbra: Almedina.
- Rosas F. (1994). O Estado Novo (1926-1974). In Mattoso, J. (dir.), *História de Portugal* (pp. 531-550), vol. 7 – *O Estado Novo (1926-1974)*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Rosas, F. (2004). Prefácio. Marcelismo: Ser ou Não Ser. In Rosas, F. & Oliveira, P. A. (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)* (pp. 9-26). [Lisboa]: Círculo de Leitores.
- Rosas, F., & Oliveira, P. A. (coords.). (2004). *A Transição Falhada: O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*. [Lisboa]: Círculo de Leitores.
- Santos, P. B., & Brito, J. M. B. (2019). Corporativismo e habitação económica em meio urbano em Portugal (1933-1974). In Ramos, R. J. G., Pereira, V. B., Rocha, M., Silva, S. D. (coords.), *Contexto, Programa e Projeto: Arquitectura e Políticas Públicas de Habitação* (pp. 27-45). Porto: Universidade do Porto – Faculdade de Arquitectura.
- Tavares, M. (2010). Habitações Económicas – Federação de Caixas de Previdência: uma perspetiva estratégica. In *Actas 1.º CIHEL, Desenho e realização de bairros para populações com baixos rendimentos* (pp. 47-51). Lisboa: Argumentum.
- Tavares, M. & Duarte, J. M. C. (2018). O arrendamento social público (1945-1969): nova escala, novos programas e agentes. In Agarez, R. (coord.), *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 197-233). Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana.
- Torgal, L. R. (2009). *Estados Novos, Estado Novo*, vol. 2, 2.^a ed. Coimbra: Imprensa Universitária de Coimbra.
- Tostões, A. (2004). Arquitectura Moderna Portuguesa: Os Três Modos. In Tostões, A. (coord.), *Arquitectura Moderna Portuguesa 1920-1970*. Lisboa: IPPAR.
- Valente, V. P. (1999). Marcelo Caetano. In Barreto, A. & Mónica, M. F. (coords), *Dicionário de História de Portugal* (pp. 205-206), vol. VII. Porto: Livraria Figueirinhas.

ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO DO MODELO AUTÁRCICO

Guilherme D'Oliveira Martins*

Resumo

Em lugar de uma estratégia clara e coerente de superação do modelo autárquico, verificou-se uma adaptação paulatina ditada pelas circunstâncias, momento a momento, o que explica a coexistência de fatores e orientações contraditórios. Na prática, as alterações que foram tendo lugar ocorreram invariavelmente com resistências e a necessidade permanente de complexos compromissos entre uma corrente modernizadora e uma velha guarda, ciosa de privilégios e temerosa de alterações. As tensões notam-se a cada passo, e o resultado será, invariavelmente, o de passos pequenos e tantas vezes tímidos, sem uma evidente marca coerente. Podemos assim concluir dizendo que a passagem da autarquia à liberdade económica foi sempre condicionada pela timidez nas opções políticas e sociais, e pela ausência de uma organização democrática. Apesar de tudo, «a liberalização bloqueada» pôde, de algum modo, preparar a modernização e a democracia, não de acordo com a consumação de um modelo de transição, mas como resposta às repercussões dos «trinta gloriosos anos» numa economia de fronteiras abertas como a portuguesa. A tendência liberalizadora chocava com o bloqueio político da democracia pluralista que não existia...

1. Noções introdutórias

Os anos sessenta portugueses no tocante à governação do Estado iniciam-se na década anterior, no momento em que Portugal se insere nas organizações económicas e financeiras internacionais, depois de um longo período afastado dos mercados externos, em virtude do Convénio com os credores de 1902 e posteriormente perante as duas guerras mundiais e as suas consequências. O modelo autárquico e protecio-

* Fundação Calouste Gulbenkian.

nista do Estado Novo, instituído por Oliveira Salazar a partir de 1928, para fazer face às fragilidades e instabilidade política deixadas pelo final da monarquia constitucional, pela Primeira República (1910-1926) e pela Ditadura Militar (1926-28), permitiu atravessar os efeitos dramáticos da Segunda Grande Guerra através de uma eufemística «neutralidade colaborante» e com um modelo económico fechado, a que correspondeu uma atividade económica limitada e protecionista – que, apesar de tudo, permitiu excedentes no comércio externo, em virtude de fornecimentos aos beligerantes. O fim da guerra ditou a inexorável influência dos ventos de abertura económica, sem consequências na abertura política, que gradualmente conduziu à lenta superação de um protecionismo estrito. É verdade que persistiram resistências no sentido de manter o modelo autárquico, mas a inserção de Portugal na esfera das economias abertas e a emergência no seio do próprio regime de elites defensoras da abertura económica determinaram que, a pouco e pouco, se criassem condições para uma nova governação económica, com inevitáveis consequências políticas tardias. Importa, porém, dizer que, em lugar de uma estratégia clara e coerente de superação do modelo autárquico, verificou-se uma adaptação paulatina ditada pelas circunstâncias, momento a momento, o que explica a coexistência de fatores e orientações contraditórios. Na prática, as alterações que foram tendo lugar ocorreram invariavelmente com resistências e a necessidade permanente de complexos compromissos entre uma corrente modernizadora e uma velha guarda, ciosa de privilégios e temerosa de alterações. Entre tantos outros, lembre-se uma situação quase bizarra, ilustrativa das tensões. Dois dias antes da finalização das negociações da Convenção de Estocolmo, que constitui a EFTA, e estando em curso negociações no âmbito do GATT, foi publicada a última pauta aduaneira protecionista, com enumeração das mercadorias sujeitas a tributação específica e ad valorem (D.L. n.º 42665, de 18 de novembro).

A década de sessenta portuguesa começa, de facto, em 1958 – quer com a candidatura do General Humberto Delgado (1906-1965) à Presidência da República, quer com o surgimento nos meios católicos de sinais no sentido da necessidade da democratização. Se é certo que as Forças Armadas e a Igreja Católica tinham constituído dois esteios fundamentais para a legitimação do Estado Novo, a verdade é que a candidatura presidencial de Delgado representou uma consequência de mal-estar nos meios militares, já que o candidato vinha do seio do regime, no qual participara ativamente desde as suas origens – fora dos golpistas de 1926 e estivera à frente da Legião Portuguesa, lançara a organização da Aeronáutica Civil, tendo estado nos Estados Unidos como adido militar na Embaixada portuguesa em Washington a partir de 1952. Na Igreja Católica, o surgimento de vozes críticas no seio do episcopado, como o Bispo do Porto, D. António Ferreira Gomes, abriu uma inesperada frente, que não deixará de crescer até 1974, em especial pela realização do Concílio Ecuménico Vaticano II. Refira-se ainda, a título de exemplo, a voz crítica de D. Sebastião Soares de Resende, Bispo da Beira, em Moçambique. Assim, a candidatura de Delgado e a crítica do Bispo do Porto (num memorando dirigido ao Presidente do Conselho), que conduzirá ao exílio político deste, constituem dois marcos, que vão influenciar decisivamente a evolução política do regime. De um lado, o descontentamento gerado pela não recandidatura do General Craveiro Lopes, e, de outro, a orientação da Santa

Sé, quer de João XXIII, quer de Paulo VI, no sentido da necessidade de abandonar o eurocentrismo da Igreja universal, o que pressupunha uma nova orientação em relação às antigas colónias e aos movimentos de autodeterminação em África. O Concílio, o «aggiornamento», a escolha de Bombaim para a realização do Congresso Eucarístico Internacional em 1964 ou a orientação favorável ao que Emmanuel Mounier designou como «l'éveil de l'Afrique Noire» constituíram um pano de fundo de uma mudança que teve efeitos significativos.

Se é verdade que Oliveira Salazar fez questão em afirmar inicialmente que Portugal não desejaria beneficiar dos apoios financeiros diretos do Plano Marshall, no entanto, o programa de eletrificação nacional e a necessidade da industrialização defendida pelo Engenheiro Ferreira Dias na obra «Linha de Rumo» permitiram, na prática, a contribuição técnica desse apoio e pouco depois o apoio financeiro. Portugal foi, aliás, logo em 1948 membro fundador da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) que se transformaria em 1960 na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Aqui se vê um sinal da ambiguidade da orientação política de Oliveira Salazar – não quis ficar de fora no grupo dos vencedores da Guerra, mas temia os efeitos da influência americana. No entanto, a modernização económica obrigava a mobilizar recursos disponíveis, designadamente na ajuda à reconstrução favorecida pelo Plano Marshall. Significativamente, são da «Linha de Rumo» estas palavras: «A guerra, esse monstro de que falava Vieira, tem sido minha aliada nesta campanha de mostrar aos portugueses o caminho da indústria, pelas dificuldades que trouxe à vida nacional; porque as dificuldades analisadas a posteriori ganham em evidência, embora a análise perca em oportunidade» (Dias, 1946, p. 170). O Engenheiro José Nascimento Ferreira Dias (1900-1966) foi Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria durante a Guerra (1940-44) e posteriormente Ministro da Economia nos anos decisivos de transição para a década de sessenta (1958-62). Pode dizer-se que foi graças à sua persistência e visão que se introduziram fatores importantes na modernização económica do Estado Novo, no sentido da abertura. A aprovação da Lei n.º 2002 no final de 1944, sobre o Plano de Eletrificação Nacional, já Ferreira Dias deixara o governo, foi marcada pela sua influência – revelando-se o apoio técnico da ajuda Marshall de grande importância para a abertura de novos horizontes. Refira-se que o livro «Linha de Rumo – Notas de Economia Portuguesa» receberia o prémio Anselmo de Andrade, entregue ao autor por António Ferro em 1946. Afinal, a obra, que representava uma certa rutura com a política económica tradicional, era reconhecida e premiada entre os galardões oficiais instituídos pelo regime. Também a Lei n.º 2005, de 14 de março de 1945, relativa ao Fomento e Reorganização Industrial, teve a influência de Ferreira Dias – concedendo às indústrias base ou a outras de reconhecido interesse nacional a isenção de direitos de importação de equipamento e a de impostos do Estado e cargas administrativas por um período de seis anos. A industrialização tornava-se imprescindível. Ultrapassava-se a ideia da especialização do País num número restrito de produtos, deixando a ideia do país rústico e agrícola. Importa, sim, a absorção de mão-de-obra e um melhor aproveitamento dos recursos naturais, com alargamento do mercado interno, promoção do equilíbrio da balança comercial, criação de um tecido industrial coerente, com promoção de um

conjunto das indústrias base – metalurgia do ferro, metalurgia do cobre, sulfato de amónio, nitratos e cianamida, celulose e, acrescentada posteriormente, álcool carburante. Importava lançar uma política de substituição de importações, com criação de novas indústrias e reorganização das existentes, ainda no quadro da lógica autárquica. Esta orientação, que vai pressupor a transição para uma economia capaz de responder aos desafios da industrialização, estará presente no I Plano de Fomento (1953-1958), de cujo parecer será relator o Engenheiro Ferreira Dias.

2. Uma abertura cautelosa

Em 1955, Marcelo Caetano é chamado ao Governo para Ministro da Presidência e António Manuel Pinto Barbosa é nomeado para as Finanças. Apesar das desconfianças de Salazar, prevalece uma orientação de abertura moderada e de modernização da Administração Pública. Pinto Barbosa defende as «linhas de defesa» – que deveriam permitir ao país preparar-se para as mudanças que se estavam a operar em todo o mundo e para as exigências de uma competição cada vez mais intensa. Portugal adere ao acordo de Paris em agosto de 1955 sobre a convertibilidade das moedas europeias e prepara-se a adesão ao Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, no sentido de poder beneficiar de apoio financeiro e técnico para o desenvolvimento económico e com o objetivo de participar nos mecanismos do sistema monetário internacional, usufruindo das suas vantagens. Tratava-se de procurar ganhar lugar e experiência num mundo financeiro cada vez mais complexo, o que serviria para o futuro, se houvesse reais dificuldades, mas também para influenciar a transformação da incipiente organização interna do mercado financeiro. Em agosto de 1958, José Gonçalo Correia de Oliveira passa de subsecretário de Estado do Orçamento para o Comércio, em cujo desempenho terá uma importância fundamental na concretização da adesão à EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre) em 1959. A seu lado, conta com o papel decisivo do Embaixador Ruy Teixeira Guerra, primeiro representante permanente de Portugal junto da OECE (1948-56). O prestígio alcançado pelo diplomata nesta organização, a orientação de Ferreira Dias e de Correia de Oliveira e as relações com o Reino Unido não terão sido estranhos ao convite a Portugal para participar na criação da nova associação de comércio livre, que tinha o Reino Unido como eixo de gravidade. Esse momento foi crucial para o fim do sistema autárquico e para incentivar a industrialização portuguesa – em particular graças ao célebre anexo G, negociado no final, que concedeu um período de proteção mais longo à nossa indústria. Este instrumento permitiu salvaguardar durante um período alargado os níveis de proteção existentes. «Contudo, a maior abertura da economia portuguesa durante a década de 1960 e no início da década de 1970 contribuiu para reforçar o peso das exportações no crescimento industrial e mesmo para limitar o desenvolvimento de projetos de substituição de importações na medida em que estes poderiam aumentar os custos das indústrias exportadoras, reduzindo a sua competitividade» (Confraria, 2005, p. 399).

Uma vez cumprida a vigência da Lei de Reconstituição Económica (L. n.º 1914, de 24 de maio de 1935), que foi de 15 anos, até 1950, iniciaram-se os Planos de Fomento – 1953-58; 1959-64; intercalar 1965-67 e 1968-73 – que visaram aumentar o rendimento da população, melhorar a produtividade do trabalho, garantir a absorção da mão-de-obra excedentária, aumentar a qualificação da população e o combate ao analfabetismo. Coordenados pelo Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, a partir de 1962, foram instrumentos que se integraram na preocupação de introduzir um fator de racionalidade e de modernização na vida económica. Novas orientações permitiram o desenvolvimento de uma programação económica e financeira sectorialmente fragmentária e insuficientemente coordenada – como incidência, designadamente, nas relações interindustriais, no ordenamento do território, na descentralização e desconcentração, bem como quanto à necessidade de estudos sobre a regionalização da economia. De facto, em 1962, o Decreto-Lei n.º 44652, de 27 de outubro, sendo Ministro da Economia o Eng.º Ferreira Dias, reorganizou profundamente a estrutura de planeamento, fundindo o Conselho Económico e o Conselho de Ministros para o Comércio Externo, atribuindo-se ao novo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos as funções de «órgão de definição e de coordenação da política económica nacional». As funções atribuídas ao novo Conselho de Ministros especializado levaram à criação do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, extinguindo-se a Inspeção Superior do Plano de Fomento, sendo criada junto do Secretariado Técnico a Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica. Continuam a verificar-se tensões entre leituras diferentes da filosofia política do regime – ora quanto à abertura, ora quanto o protecionismo; ora quanto a uma opção europeia, ora quanto a um grande mercado colonial português... Se referimos o importante papel desempenhado pelo Embaixador Teixeira Guerra, junto de Correia de Oliveira, o certo é que o influente diplomata representa a compreensão da importância da ajuda norte-americana na OEEC e no plano Marshall, apesar das diversas resistências que permaneceram; bem como a defesa da abertura económica na EFTA (1959) e no GATT (1960), em lugar do protecionismo aduaneiro, e por fim a necessidade do aprofundamento europeísta imediatamente antes de 1974 e depois de 1977, com o pedido de adesão às Comunidades Europeias. Entretanto, o sistema tributário delineado em 1929 por Oliveira Salazar deu lugar a um novo sistema, delineado por Teixeira Ribeiro, orientado para os rendimentos reais e para a unificação, com maior recurso aos impostos sobre a produção e transações internas e um declínio na importância dos impostos aduaneiros, ao mesmo tempo que baixou o recurso aos impostos diretos e aumentou o significado das contribuições para a segurança social. Como afirma Silva Lopes: «A base tributária ia-se alargando à medida que cresciam os volumes de transações e de rendimentos. As receitas aumentaram, mesmo as taxas superiores às do PIB graças às alterações (...) na fiscalidade, nomeadamente a criação do imposto de transações na primeira metade dos anos sessenta para compensar o declínio das cobranças alfandegárias e a reforma dos impostos diretos que entro em vigor entre 1958 e 1965» (Lopes, 2005, p. 273.). Esta reforma mais uma vez suscitou dúvidas e resistências da parte do próprio Presidente do Conselho...

A abertura ao exterior, começada pela cooperação técnica no âmbito da OECE, continuada na ajuda financeira e na intensificação dos contactos com as instituições especializadas das Nações Unidas em matéria financeira e monetária (Banco Mundial, FMI, Banco de Pagamentos Internacionais) é completada pela integração num espaço de comércio livre (EFTA) e pela participação em ações comuns que visam contrariar o protecionismo aduaneiro (GATT). Representam um esforço sério orientado para o desenvolvimento – que vai deparar com entraves, institucionais, estruturais e de mentalidades, responsáveis pelos bloqueamentos económicos e sociais que se foram tornando evidentes ao longo dos anos sessenta. O esforço de guerra em África absorvia muitos recursos que não podiam ser orientados para os investimentos de que o país necessitava de modo premente para a sua modernização. Acrescia ainda a dispersão de esforços e fundos em virtude de se tornar indispensável promover o desenvolvimento dos territórios africanos – como meio de legitimar a presença e a orientação seguidos. Tudo se repercutiu naturalmente na evolução do crédito público que, no entanto, entre 1961 e 1974 registou globalmente um ritmo anual de crescimento inferior ao do produto nacional (a razão dívida pública / produto era de 23% em 1960 e de 20% em 1973)... Neste período, verifica-se o crescimento do produto nacional, em simultâneo com o agravamento do desnível salarial entre o país e o centro da Europa, o que incentiva decisivamente a emigração. No entanto, se nos reportarmos à vigência do II Plano de Fomento (1959-64) a taxa média anual de crescimento económico registada é de 6,4 %, que compara com os 4,2 previstos. Vivem-se, deste modo contradições significativas que se evidenciam e repercutem politicamente. Se o resultado global macroeconómico se apresenta como relativamente positivo, a verdade é que há atrasos na execução de vários empreendimentos considerados importantes – como o plano de rega do Alentejo, a ponte sobre o Tejo e o estaleiro naval de Lisboa. Mas são as indefinições políticas que pesam – agudiza-se a guerra em África, sem que haja solução política à vista, do mesmo modo que a falta de democracia e de pluralismo é sentida com cada vez maior insistência. E os ecos da emigração permitem uma comparação com os países onde há eleições livres, liberdade de expressão e mais desenvolvimento.

3. Marcelismo – Evolução na continuidade

A doença de Oliveira Salazar conduz à sua substituição por Marcelo Caetano (1968), havendo algumas expectativas positivas, já que o novo Chefe do Governo se foi apresentando como uma das faces da abertura do regime. Ocorrem medidas no sentido de uma certa liberalização, mas depressa se revelam tímidas e insuficientes, não só pelas expectativas criadas, mas também pelos termos de comparação existentes. Apesar de haver um aumento nos recursos orientados para a educação, saúde e segurança social, esses valores revelam-se reduzidos por comparação aos níveis europeus. Não obstante o custo das guerras coloniais, a distância entre os níveis relativos da despesa pública em Portugal e na média dos países europeus foi-se alargando. Em 1973, essas despesas correspondiam entre nós a cerca de 20% do PIB – mais 6

pontos percentuais do quem em 1950 -, mas no conjunto dos países da União Europeia a 15 a média comparável era de 38 %, à volta de 10 pontos de percentagem a mais do que vinte anos antes. Importa lembrar que a Constituição de 1933 consagrava um Estado unitário e corporativo, sob a forma republicana. O artigo 8º consagrava formalmente direitos e garantias individuais dos cidadãos, mas o parágrafo 2º previa que leis especiais regulariam «o exercício da liberdade de expressão do pensamento, de ensino, de reunião e de associação, devendo, quanto à primeira, impedir preventiva ou repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social, e salvaguardar a integridade dos cidadãos...». Era ainda autorizada a prisão sem culpa formada, em flagrante delito e nos crimes consumados, frustrados ou tentados, designadamente nos considerados «contra a segurança do Estado»¹. O Chefe de Estado era eleito inicialmente para um mandato renovável de 7 anos por sufrágio direto, sistema de que o primeiro beneficiário foi o General Óscar Fragoso Carmona, à semelhança do que ocorrera em 1918 com Sidónio Pais. Com a revisão constitucional de 1959, foi adotado o método de eleição indireta por colégio eleitoral – no seguimento do abalo sofrido pelo regime aquando da candidatura do General Humberto Delgado (1958) – segundo a Lei n.º 2100, de 29 de agosto. Em 1971, Marcelo Caetano procedeu a uma tímida revisão que nada alterou de essencial. No domínio económico passou-se a referir a concorrência, o bem-estar e o desenvolvimento, admitindo-se no caso das colónias, a designação honorífica de Estados para as «províncias» onde o progresso social e a complexidade da Administração o justificassem. Este último exemplo, demonstra o carácter limitado e pouco relevante desta revisão. Entre 1969 e 1971 manifestou-se ativa na Assembleia Nacional a chamada «Ala Liberal», composta por elementos que reclamavam a abertura do regime – e que tinham sido eleitos em listas da União Nacional, graças à abertura tímida de Marcelo Caetano e ao empenhamento de José Guilherme de Melo e Castro. Neste grupo avultaram as figuras de José Pedro Pinto Leite (prematuramente falecido num acidente na Guiné), Francisco Sá Carneiro, Joaquim Magalhães Mota, João Pedro Miller Guerra, Francisco Pinto Balsemão e João Bosco Mota Amaral, entre outros. O afastamento destes elementos em relação a Marcelo Caetano começou a ser evidente aquando da revisão constitucional – uma vez que foi clara então a inexistência de uma vontade política por parte do Presidente do Conselho no sentido da necessária democratização.

A evolução liberalizante foi defendida sobretudo no aspeto económico, mais do que no político e social, como natural consequência do desenvolvimento económico e da integração da economia nacional numa economia internacional concorrencial, cada vez menos compatível com o protecionismo tradicional das «ordens corporativas» e com o administrativismo burocrático, que, afinal, foi a principal tradução prática do corporativismo. Os representantes mais interessantes desta posição, que pouco alcance logrou, salvo através da «nova política industrial» e da revogação do condicionamento de Rogério Martins (Martins, 1973) foram Valentim Xavier Pintado, João Salgueiro, Alberto P. Xavier («Dirigismo e Livre Empresa no mundo con-

¹ §3º do artigo 8º da Constituição de 1933.

temporâneo», 1971 e «Economia de Mercado e Justiça Social», 1973) e Francisco Lucas Pires («O Estado Pós-Corporativo», 1973). O n.º 6 do artigo 31º introduzido na revisão constitucional de 1971 é ilustrativo desta tendência económica de abertura, ao incluir entre os objetivos da direção económica do Estado o «estimular a iniciativa privada e a concorrência efetiva, sempre que esta contribua para a racionalização das atividades produtivas». Rogério Martins referirá expressamente ser um discípulo do Eng.º Ferreira Dias e da abertura por este suscitada, contra ventos e marés: «aí está um homem que tudo o tem e tudo o que pode e tudo o que faz, o faz ao serviço dos outros, da comunidade a que concretamente pertence, de modo desinteressado, altruísta, perseverante, inteligente, batalhador, de olhos bem abertos às dificuldades e, digamo-lo sem pejo, desenvolto e finalmente alegre» (Público, 26.5.1991). Este texto corresponde a uma recordação magoada, pelo não reconhecimento e falta de continuidade da política do antigo Ministro da Economia, cuja inteligência, competência e capacidade de ver longe enaltece.

4. Uma tentativa e mais resistências

Rogério Martins, enquanto Secretário de Estado da Indústria, definiu, no início do consulado de Marcelo Caetano, os seus objetivos: «As peças fundamentais do novo regime abarcam as seguintes áreas: revisão do condicionamento industrial; fusões, absorções, reestruturações e agrupamentos; exportação e investimento estrangeiro; atuação antimonopolista, financiamento do investimento e da produção. A inspiração dominante em todas elas é que a política industrial proposta assenta no exercício plenamente responsável da capacidade empresarial privada. Considera-se que a intervenção governamental continua a ser imprescindível, mas deve tender muito rapidamente para o que é regra nos países de desenvolvimento industrial avançado, ajudando o empresário ativo e competente a atingir o progresso técnico e o poder concorrencial que se desejam». (Discurso no Colóquio de Política Industrial, 1970, in «Indústria Portuguesa», n.º 505). Deste modo, sob o seu impulso, são aprovadas três importantes leis: a Lei de Defesa da Concorrência (n.º 1/72, de 24 de março); a Lei do Fomento Industrial (n.º 3/72, de 27 de maio) e a Lei dos Acordos Complementares de Empresa (n.º 4/72, de 4 de junho). No tocante à Lei da Concorrência ainda não estávamos perante as preocupações e exigências que animavam o regime jurídico das Comunidades Europeias nesta matéria. Havia sobretudo uma preocupação de dar coerência e racionalidade aos movimentos de reestruturação e concentração empresarial, de modo a permitir a afirmação do desenvolvimento industrial. Tornava-se indispensável criar no empresariado um clima de confiança e de certeza do direito na política de concentração e dimensionamento industrial. As competências de apreciação das situações ilegais caberiam ao Conselho Superior de Economia, sendo dada ao Governo grande discricionariedade, só sendo admissíveis recursos de legalidade e não de oportunidade. Indiscutivelmente, porém, a lei mais importante deste conjunto foi a do Fomento Industrial, que representou uma tentativa de liquidação do regime de condicionamento industrial. Tratava-se de reprimir as práticas

industriais que prejudicassem a mobilidade social e económica e também de contribuir para a mobilidade dos fatores de produção, quer quanto à oferta qualificada de trabalho quer quanto à afetação seletiva de capitais. Tratava-se, no fundo, de dar ao Estado um papel mais adequado às tendências modernizadoras da economia. Importaria assim ajudar o empresário ativo e empreendedor, cabendo ao Estado coordenar, orientar e regular, pelo menos enquanto o tecido económico não se fortalecesse e afirmasse. Mas vai persistir um certo condicionamento. E aqui vemos bem a ambiguidade do modelo de governação com a coexistência das referências protecionistas e a necessidade da criação de condições de uma maior integração europeia. A base VI do capítulo II da Lei de Fomento Industrial prevê um complexo sistema de autorizações prévias para a iniciativa privada. Além disso é criado um complexo sistema de benefícios: incentivos fiscais, apoios financeiros, créditos selecionados, avales, subsídios e outras garantias, a faculdade de pedir a expropriação de imóveis por utilidade pública, a constituição de parques industriais, a realização de estudos e projetos e a divulgação de programas de compras em que o setor público seja cliente. Ao Estado caberia, deste modo, conceder estímulo, orientação e apoio à iniciativa privada – através de apoios orçamentais, o que constituiria um instrumento fundamental de fomento de uma indústria moderna. Daí a previsão da criação do Fundo de Fomento Industrial, que viria a ser regulado pelo D.L n.º 48/74 de 14 de fevereiro, financiado pelo Orçamento Geral do Estado, com um leque de competências desde a realização de estudos, definição de prioridades, acompanhamento da intervenção pública, com a possibilidade de aquisição e gestão de participações do Estado no capital das empresas. Se é verdade que esta participação seria transitória, o certo é que constituía um meio de fomento da economia. Para Augusto de Ataíde, o auxílio prestado pela Administração Pública ocorreria em atividades de interesse geral sem uso de poderes de coação ou autoridade. O FFI nunca chegaria a funcionar, sendo as suas funções partilhadas por diversos departamentos do departamento da indústria. A lei previa ainda a possibilidade da intervenção do Estado na reconversão e reorganização das unidades industriais, através de atos de concentração e acordos de cooperação de empresas. Nos acordos complementares de empresa visava-se a colaboração entre unidades industriais, não apenas pequenas e médias empresas, intervindo o Estado no dimensionamento das empresas, com vista à concorrência internacional. Visava-se criar um sucedâneo à concentração desregulada, incentivando empresas retardatárias à inovação. A modernização exigiria dimensão, coordenação de esforços, volume de capital e atividade multifacetada. O objetivo não era a partilha de lucros ou o mero ganho económico, mas o melhoramento das condições de exercício, seguindo-se experiências do direito comparado, não pondo em causa a concorrência, mas aperfeiçoando as suas condições, apesar dos riscos do desaparecimento de pequenas e médias empresas. Daí a natureza contratual do instrumento e a sua complementaridade relativamente aos restantes dispositivos legislativos referenciados (Marques, 1986).

5. A liberalização bloqueada

Em 1972, afirmava Francisco Sá Carneiro, em entrevista concedida a Jaime Gama, jovem jornalista parlamentar do «República» e publicada a 11 de janeiro: «É muito difícil com a situação atual, com a falta de comunicação entre as pessoas, com a falta de informação livre, saber ao certo qual a posição do Governo nos campos que mais interessam e que reputo fundamentais – o dos direitos cívicos e liberdades públicas. Mas efetivamente não sinto qualquer aproximação atual do campo do Governo. Creio que houve um afastamento em relação àquilo que em 1969 foi apresentado; e parece-me que esse afastamento da parte das esferas oficiais é francamente prejudicial e funesto ao País» (Carneiro, 1972). O opúsculo que deu à estampa essa entrevista tinha por título «A liberalização bloqueada», o que constitui um boa síntese relativamente à evolução que analisámos. De facto, desde o final dos anos cinquenta notamos uma tensão indisfarçável, dentro do próprio regime, entre uma corrente liberalizadora e um outro grupo que pretende manter a lógica autárquica «à outrance». E, ao analisarmos a evolução, descobrimos não tanto duas estratégias em confronto, mas uma evidente complementaridade entre as diferentes perspetivas. Se é verdade que, depois de 1945 e até 1974, há tentativas no sentido da modernização administrativa, da descentralização, do ordenamento do território, da industrialização e da superação do protecionismo, o certo é que não há uma afirmação unívoca de uma estratégia dominante modernizadora. Apesar de tudo, nota-se num domínio (que aqui não analisamos) como o da Educação, na fase final do consulado de Marcelo Caetano, com o Prof. Veiga Simão, uma audaciosa proposta de reforma do ensino obrigatório que viria a ter influência decisiva na política educativa no período democrático, até na conceção da Lei de Bases do Sistema Educativ de 1986.

As tensões notam-se a cada passo, e o resultado será, invariavelmente, o de passos pequenos e tantas vezes tímidos, sem uma evidente marca coerente. Podemos assim concluir dizendo que a passagem da autarcia à liberdade económica foi sempre condicionada pela timidez nas opções políticas e sociais, e pela ausência de uma organização democrática. Se é verdade que há uma jovem elite com ideias modernizadoras e um pensamento liberal e democrático, desde Ferreira Dias até Rogério Martins, passando por João Salgueiro, Xavier Pintado, Augusto de Ataíde, Alberto P. Xavier, Francisco Lucas Pires, Teixeira Guerra – a verdade é que se verificaram invariavelmente resistências que exigiram em cada novo passo dado cedências importantes que levaram, tantas vezes, a ficar a meio caminho do que se pretendia. Apesar de tudo, «a liberalização bloqueada» pôde, de algum modo, preparar a modernização e a democracia, não de acordo com a consumação de um modelo de transição, mas como resposta às repercussões dos «trinta gloriosos anos» numa economia de fronteiras abertas como a portuguesa. A tendência liberalizadora chocava com o bloqueio político da democracia pluralista que não existia.

Fontes e Bibliografia

- Carneiro, F. S. (1972). *A Liberalização Bloqueada*. Lisboa: Moraes.
- Confraria, J. (2005). In: P. Lains, & F. Silva (coord.), *História Económica de Portugal 1700-2000* (Vol. III (séc. XX)). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Dias, J. N. (1946). *Linha de Rumo. Notas de Economia Portuguesa* (Vol. I). Lisboa: Livraria Clássica.
- Júnior, J. N. (1946). *Linha de Rumo. Notas de Economia Portuguesa* (Vol. I). Lisboa: Livraria Clássica.
- Lains, P., & Silva, A. F. (2005). *História Económica de Portugal 1700-2000* (Vol. III (séc. XX)). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lopes, J. S. (2005). In: P. Lains, & F. Silva (coord.), *História Económica de Portugal 1700-2000* (Vol. III). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Marques, M. M. (fevereiro de 1986). «A 'Modernização' dos Quadros Institucionais da Economia Portuguesa – 1970-1984». *Revista Crítica de Ciências Sociais*(n.ºs 18-20), 227-268.
- Martins, R. (1973). *Tempo Imperfeito*. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- Pires, F. L. (1973). *O estado pós-corporativo*. Lisboa.
- Ramos, R. (2009). História de Portugal. In: R. Ramos. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Rosas, F. (1994). O Estado Novo: 1926-1974. In: J. Mattoso (dir.), *História de Portugal* (Vol. VII). Lisboa: Círculo de Leitores; Estampa.
- Xavier, A. P. (1973). *Economia de mercado e justiça Social*. Lisboa.

A SOCIEDADE PORTUGUESA NA DÉCADA DE 1960

Manuel Villaverde Cabral*

Resumo

A história de determinado período ou de qualquer problema histórico específico é raramente redutível a uma exclusiva década. Com o recuo de mais de meio século, como é hoje para nós a década de Sessenta do século XX, é legítimo procurar os marcos temporais distintivos mais próximos do início e do fim desse período, sem os quais o percurso histórico em questão não se deixaria descrever e interpretar de forma satisfatória. Assim, após um recuo duplamente vivido e estudado sob diversas das feições da referida década, optei por dar a função de marcadores do período em questão a dois fenómenos políticos demonstrativos daquilo a que se pode dar o nome de manifestações públicas da mudança, a saber, a candidatura presidencial do General Humberto Delgado em 1958 e o golpe militar de 25 de Abril de 1974, o qual pôs termo à ditadura vigente há quase 50 anos. Por outras palavras: «uma longa década de perto de 16 anos»!

O fenómeno político, enquanto dimensão partilhada por toda a população nacional, incluindo a das colónias, bem como o contingente militar português, não comanda necessariamente mas encerra e exhibe, simultaneamente, a relação vigente entre as forças económicas e sócio-culturais em presença, neste caso, durante a ditadura de Salazar e do seu curto sucessor até a ditadura ser derrubada pela reacção social e cultural à guerra. Poder-se-ia fazer começar a década um pouco mais tarde com o início da desintegração do império colonial – o último desta estirpe mundial – a partir da guerra de África em Angola nos primeiros dias de Fevereiro de 1961 e da Índia portuguesa no final do ano, uma vez abafada a revolta da «Abrilada» do mesmo ano.

Seria erróneo, todavia, separar os últimos acontecimentos da década anterior, já que eles vieram a revelar-se, retrospectivamente, premonitórios do fim do único Portugal que a população havia conhecido até então. Tratava-se, sim, de um novo tipo de

* Investigador Emérito do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

oposição aberta, que a candidatura Delgado, a chamada «Fuga de Peniche» e sucessivos golpes militares contra o regime salazarista encarnaram até ao 25 de Abril de '74, assim como a crescente insubordinação estudantil e a eclosão «esquerdista» que sinalizaram de algum modo a oposição das classes médias à ditadura. A dimensão política que enquadra a minha visão do período é, simultaneamente, causa e efeito dessa longa década que acabou por conduzir, pode dizer-se, a um novo regime do tipo demo-liberal.

Entretanto, esta revisitação dos fenómenos mais relevantes da «longa década» passará, fundamentalmente, pela descrição e análise das mutações demográficas, sociais e económicas vividas pelas diferentes camadas da população. Assim, a década vinda do final dos anos '50 e prolongando-se até à crise de '73 vai caracterizar-se pelas maiores e mais rápidas mudanças que Portugal conheceu depois da 2.^a Guerra Mundial. Com efeito, as marcas do período são, por um lado, a estagnação populacional devida à emigração em massa acompanhada pelo maior crescimento económico conhecido desde sempre pelo país, alimentado entre outros factores pelas «remessas dos emigrantes», bem como pela crescente integração internacional da EFTA e já então pela vaga turística; e por outro lado, pela mobilização militar maciça durante 13 anos seguidos, à qual fugirá um mínimo de 100.000 jovens, que se incorporarão como «refractários» na emigração maciça dessa altura, a qual é acompanhada pelo «princípio do fim» da agricultura e pelo acesso maciço das mulheres ao trabalho assalariado, seja nas fábricas ou no sector dos serviços que se irão substituir à agricultura familiar e ao trabalho doméstico.

Na parte final da reflexão, aludir-se-á brevemente, pois está muito pouco estudada até agora, à evolução das práticas sociais, assim como serão mencionadas algumas das principais mudanças culturais que acompanharam a situação de guerra até ao fim da ditadura. Serão destacados em particular os arremedos falhados de «liberalização» promovidos ou simplesmente consentidos pelo consulado marcelista desde o ano-viragem de 1968 até ao «golpe de Estado» de 25 de Abril. Finalmente, será dita uma palavra sobre a recusa ou incapacidade de Marcelo Caetano em dirimir o conflito que crescia dentro das Forças Armadas, deixando fugir, deliberadamente ou não, a oportunidade de consolidar o seu peso político fazendo-se eleger presidente da República em 1972. Em contrapartida, já nada mais será acrescentado acerca do «25 de Abril», que inaugura um período histórico radicalmente diferente.



Se é certo que o calendário está dividido em dias, anos, décadas, etc., a história não é porém redutível, nas suas causas e consequências, a uma determinada década. Retrospectivamente, com um recuo de mais de meio século, como é hoje para nós a década de Sessenta do século XX, já é legítimo, do ponto de vista historiográfico, localizar os marcos temporais distintivos mais próximos do início e do fim desse período, sem os quais o percurso histórico em questão não se deixa descrever e interpretar de forma satisfatória.

Sendo assim, é lícito pensar que a plena compreensão da década de '60 do século passado carece, pelo menos, de um curto recuo de pouco mais de ano e meio ao conjunto de acontecimentos que ficou conhecido como o da candidatura do General Humberto Delgado às pseudo-eleições presidenciais de Junho de 1958. Em Março do ano seguinte, a candidatura Delgado foi seguida pela tentativa rapidamente subjugada do chamado «Golpe da Sé», com a participação de muitos militares e civis que voltariam a estar implicados em posteriores tentativas de derrube da ditadura, como por exemplo o futuro primeiro-ministro dos governos provisórios sucessivos ao 25 de Abril, o coronel Vasco Gonçalves. Do mesmo ponto de vista teórico-metodológico que aqui adoptámos, o cabal entendimento da década de Sessenta obriga-nos a prolongar, necessariamente, a análise completa do período até à queda do regime ditatorial em 1974, se não mesmo até a consolidação da transição da ditadura à democracia em Novembro '76, na medida em que esses dezanove meses de transição ainda dependeram em boa medida da conflitualidade já vigente sob o consulado de Marcelo Caetano.

Só assim se pode dar conta da profunda mutação do ambiente político, bem como económico, social e cultural, que se seguiu à queda e posterior morte de Salazar (1968-1970), bem como à chegada ao poder de Marcelo Caetano com uma fórmula governamental que pretendia ser diversa do autoritarismo salazarista mas que nunca chegou a funcionar de uma forma estabilizada.¹ Entre as duas datas referidas – 1958 e 1974 – esta «longa década de dezasseis escassos anos», se assim podemos exprimir-nos, está marcada não só pela Guerra Colonial, iniciada em Angola em Fevereiro de 1961, imediatamente seguida pela erradicação da presença colonial portuguesa na Índia no final desse mesmo ano; como também por movimentações anti-ditatoriais, que vão desde o chamado «Golpe de Beja», ocorrido na noite de Ano Novo de 1961 para '62 e no qual estão comprometidos militares e civis que haviam participado no «Golpe da Sé»; até às poderosas manifestações populares de Maio de '62, bem ainda como pela evolução da conjuntura político-económica internacional que enquadra as transformações do nosso país.

Com efeito, é necessário não esquecer que o movimento militar que acabou por derrubar a ditadura, quase meio século após o 28 de Maio de 1926, ocorre – se é que não foi parcialmente determinado por essa profunda mutação do contexto internacional – no âmbito do gradual lançamento da «globalização liberal», em curso desde 1971 com o final dos Acordos de Bretton Woods, que Portugal também subscrevera em 1944. A reforma abrupta do sistema monetário internacional foi imediatamente seguida pela interrupção do ciclo económico até aí ascendente com o desencadeamento da grave crise do petróleo em 1973, a qual se prolongará durante os primeiros anos da 2.^a República portuguesa (Cabral, 1987, pp. 599-606).

É neste âmbito internacional que terá lugar a libertação simultânea de Portugal e das suas últimas colónias, inaugurando assim aquilo a que o politólogo norte-ameri-

¹ O estudo mais abrangente e empático sobre o período salazarista-caetanista permanece a obra de Manuel de Lucena (1976). Ver também Filipe Ribeiro de Meneses (2010). Sobre o período final do «marcelismo», ver Tiago Fernandes (2006).

cano Samuel Huntington (1991) chamou «a terceira vaga democrática». Para que se reconheçam as pouco estudadas pressões norte-americanas sobre Portugal no sentido da renúncia definitiva ao último imperialismo colonial histórico ainda em exercício, basta confirmá-las consultando a correspondência que já nos anos '60 o presidente norte-americano Lyndon Johnson escrevia a Salazar a fim de o tentar convencer a «conceder a independência aos Negros», conforme se pode ler no Arquivo pessoal do ditador conservado na Torre do Tombo.

Recuando então a 1958, a candidatura do General de Aviação Humberto Delgado revestia-se desde o início de características diferentes dos habituais candidatos alinhados pela oposição anti-fascista, tanto pelas origens políticas de Delgado, oriundo do grupo dos Tenentes que rodearam Salazar desde 1928 no sentido de o levarem ao poder, designados pelos diplomatas britânicos em Portugal como «politically minded young officers» (Cabral, 2009, pp. 121-140), bem como pelos promotores da sua candidatura², os quais se encontravam próximos da tendência oposicionista liberal e distantes de movimentos clandestinos como o Partido Comunista Português (PCP).

Devido a esta relativa independência em relação à oposição mais radical e ideologicamente marcada, bem como à dimensão militar da candidatura, a campanha do General Delgado desencadeou uma série de grandes manifestações populares e confrontos de massas inéditos, cujo eco demonstrava o grau de aprofundamento e de generalização da oposição à Ditadura, especialmente entre as classes médias urbanas. Assim foi posto termo aos chamados «anos de chumbo», que a década de Cinquenta constituíra na sequência da criação da NATO em 1949 e do desencadeamento da «guerra fria» entre as democracias ocidentais lideradas pelos USA e o chamado «Bloco Soviético», bem como a cobertura dada pelas grandes potências ocidentais, neste novo contexto bélico internacional, aos regimes remanescentes da extrema-direita europeia, o Estado-Novo salazarista e a ditadura franquista.

Após as eleições presidenciais manipuladas de 1958, o movimento desencadeado por Delgado viu-se obrigado a refugiar-se na clandestinidade, daí pilotando o General várias tentativas de revolta militar no início da nova década. Entretanto, o ano de 1960 seria marcado logo nos primeiros dias de Janeiro pela chamada «fuga de Peniche», em que dez dos principais dirigentes do PCP, encabeçados por Álvaro Cunhal, conseguiram fugir do Forte onde se encontravam presos, muitos deles há já longos anos.

Esta fuga traduzir-se-ia a curto-prazo numa revisão da política do Partido num sentido mais radical do que até então. Dentro de menos de dois anos, no início de Dezembro de 1961, outro grupo de sete dirigentes e militantes destacados, como são apresentados pelo próprio PCP, evadiram-se da prisão de Caxias arrombando o portão da cadeia com um carro blindado de origem nazi e usado por Salazar, vindo assim reforçar os quadros da organização clandestina em Portugal e no estrangeiro. Estes episódios sucessivos, além de fortalecer a combatividade e a esperança dos mili-

² A Comissão Central de Apoio à candidatura de Delgado era composta por Francisco Vieira de Almeida, António Sérgio, Jaime Cortesão, Mário Azevedo Gomes, Armando Adão e Silva, Mário Soares e outros.

tantes, consolidavam igualmente a linha política do chamado «levantamento nacional» assumida em Março de '61, data em que Cunhal foi finalmente eleito secretário-geral do Partido, imediatamente a seguir à declaração da guerra colonial, a qual irá constituir o pano de fundo político crucial do país até ao fim da década e daí até Abril de '74 (Cunhal, 1964).

Com efeito, em Fevereiro de 1961, irrompia a guerra em Angola, logo seguida pela Guiné-Bissau e um pouco mais tarde por Moçambique (1964), enquanto a chamada Índia portuguesa fôra definitivamente ocupada sem oposição pelas forças da União Indiana em Dezembro de 1961, abalando seriamente as pretensões coloniais históricas do Estado Novo a nível internacional. Entretanto, houvera imediatamente em Abril de '61 um «pronunciamento» de altos comandos militares chefiados pelo general Botelho Moniz, um «populista» vindo dos tempos de Sidónio Pais, e entre os quais figurava o futuro presidente da República provisório a seguir ao 25 de Abril, Costa Gomes, denunciando já então a marginalização internacional do «Império Português» (Cardoso Reis 2019, 67-70).

Na última noite desse mesmo ano, um ataque ao quartel de Beja de forças militares e civis anti-salazaristas, coordenadas a partir da clandestinidade pelo General Delgado, dava mais um sinal de vida das oposições ao regime. Apesar de serem esmagados, estes golpes sucessivos não deixaram de dar início a uma corrente de prisões e de fugas que irão repetir-se durante toda a década de '60 até Abril de 74. Entretanto, o General Delgado exilou-se em Argel e seria atraído a uma cilada em Espanha, onde foi assassinado pela PIDE em Fevereiro de 1965, o que demonstra a efectiva violência do conflito político em curso no país.

Com efeito, a partir daqui, com as poderosas manifestações de rua em Maio de 1962 e o envolvimento maciço dos estudantes universitários, já menos bem-sucedidas no ano seguinte devido à repressão, Portugal tornou-se um país em guerra, cada vez mais isolado internacionalmente e cuja população, incluindo os «refractários» que começaram a fugir à incorporação militar até aos desertores da guerra colonial, emigrava em massa para o estrangeiro, sobretudo para França. Antes dos famosos acontecimentos de Maio de 1968, a emigração portuguesa atingira já um dos seus mais elevados valores de sempre, entre os quais muitos jovens fugidos à guerra colonial. Paris chegou então a ser a segunda maior cidade de portugueses a seguir a Lisboa durante o pico da emigração. Estudos recentes têm mostrado que a repressão da polícia política salazarista se intensificou, praticamente sem interrupção, até às vésperas do 25 de Abril, em especial contra as sucessivas gerações de estudantes universitários, elas próprias cada vez mais activas, por motivos óbvios, na luta contra a guerra colonial, como sucedeu com o fenómeno do «MRPP» nos últimos anos da Ditadura (Guya Accornero, 2016).

Segundo a crónica das «guerras do ultramar» produzida mais tarde pelos próprios comandos militares, o número de «mancebos» fugidos à guerra, entre desertores e sobretudo refractários, ter-se-á elevado a cerca de 100.000, ou seja, o equivalente a um ano de recrutamento, o que, a confirmar-se, constituiria a percentagem mais elevada de jovens resistentes às guerras coloniais então vividas pelas potências euro-

peias e pelos Estados Unidos (CECA/EME, 1988).³ Assim se entende também como é que se constituiu em poucos anos, tanto no país como no estrangeiro, uma oposição de novo tipo ao regime e aos próprios grupos oposicionistas existentes até então, nomeadamente o PCP, o qual foi por essa mesma altura posto em cheque ideológico pelo chamado «conflito sino-soviético», que teve então um eco significativo nos grupos portugueses anti-fascistas. Sobre esta última matéria existe desde então uma documentação importante, seguida de estudos posteriores ao 25 de Abril.⁴



Precisamente no ponto de viragem da evolução política internacional que foi o Maio de '68 em Paris, dada a dimensão espacial dos conflitos anti-coloniais e anti-autoritários, em plena guerra do Viet-Nam assim como também nas colónias portuguesas, um estudo de psicologia-social foi encomendado por uma grande empresa multinacional (IBM, início dos anos '70) no sentido de averiguar por que motivos os seus ramos locais funcionavam de forma tão diferente, sendo a estratégia dessa multinacional idêntica nos cinquenta e tal países onde estava presente, entre os quais Portugal. Ora, entre outros fenómenos assinalados, o psicólogo-social holandês Geert Hofstede identificou em Portugal um índice de tal modo elevado de «distância ao poder», enquanto comportamento sócio-cultural adoptado pelos funcionários locais em relação à administração multinacional, que situava Portugal no grupo dos países onde reinava entre patrões e empregados uma maior «distância» (G. Hofstede, 1981).

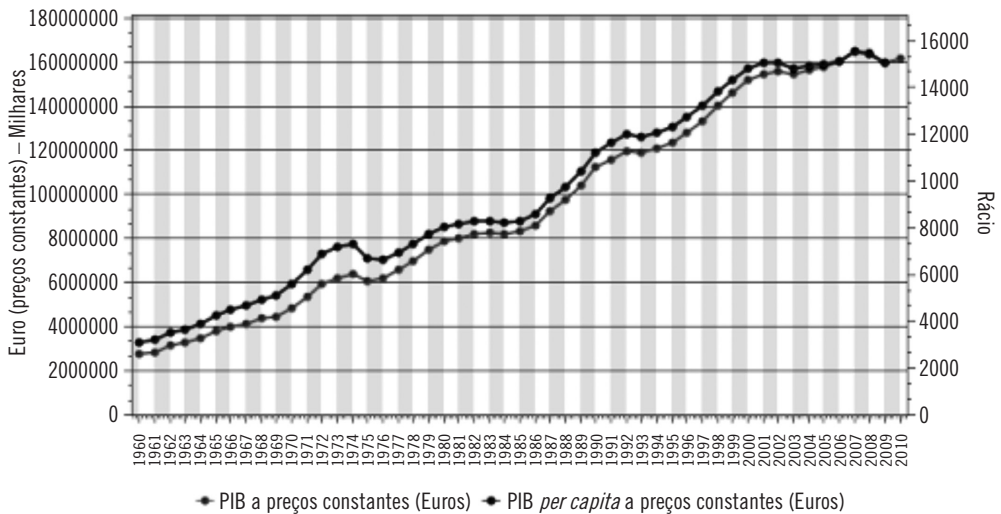
Se assim era nos anos '70, algo de semelhante continuava a passar-se entre nós segundo o inquérito ao conjunto da população que eu próprio reutilizei junto da população em geral já no final do século XX, substituindo a relação entre patrões-empregados pela relação entre a classe política e os cidadãos (Cabral, 2016). Tal «distância ao poder», que ainda hoje se mantém depois do fim da ditadura, é de algum modo o «outro lado» de uma sociedade a cujas desigualdades, mais do que procurar reduzi-las, grande parte da população foge através da emigração *urbi et orbi*, a qual vem desde as chamadas Descobertas e tem funcionado, historicamente, como a «válvula de segurança» de um sistema social profundamente desigual, tanto ou mais do ponto de vista sócio-cultural do que meramente económico, como é o caso de Portugal, conforme escrevia Hermínio Martins (2006), já perto do 25 de Abril.

³ <https://www.publico.pt/2017/04/15/culturaipilon/prepublicacao/guerra-colonial-como-se-destroi-um-muro-atraves-da-historia-e-memoria-1768719...>

⁴ F. M. Rodrigues («Campos») https://pt.wikipedia.org/wiki/Francisco_Martins_Rodrigues; A. Cunhal, *O esquerdismo pequeno-burguês de fachada socialista* (publicado clandestinamente no famoso «papel bíblia» utilizado pelo PCP), 1971; «Cadernos de Circunstância» (publicados em stencil), Paris, 1967-1970; selecção de textos reeditados pelas Edições Afrontamento, Porto, 1975; J. P. Pereira, *As Armas de Papel. Publicações periódicas clandestinas e do exílio ligadas a movimentos radicais de esquerda cultural e política (1963-1974)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2013; J. P. Pereira, *Álvaro Cunhal. Uma biografia política* (4 volumes: 1913-1974), Círculo de Leitores, Lisboa, 1999-2015.

A emigração, que atingirá na década de '60 e nos inícios de '70 os níveis mais altos da nossa longa história de expatriamento e que durou até se fecharem as portas de entrada dos países desenvolvidos com a referida crise do petróleo, funciona pois como o equivalente da «saída» (exit) do modelo dos três tipos de comportamento social identificados pelo economista-político norte-americano Albert Hirschman. Segundo o modelo, emigrar não é fazer ouvir uma «voz» («voice») de protesto mas também não é uma forma de «lealdade» («loyalty») aos poderes instituídos (Hirschman, 1970). A emigração é, com efeito, «um voto com os pés»: negativo por definição no que respeita à sociedade que o emigrante se vê obrigado a abandonar mas que, todavia, se inverte em benefício do *statu quo* originário dos emigrantes na medida em que as transferências das suas poupanças aumentaram sem cessar, cobrindo os défices externos e dinamizando a economia local, conforme Afonso Costa (1911) se havia apercebido desde bem cedo e como mostraremos mais à frente.

PIB e PIB *per capita* a preços constantes (base = 2006)



Fontes/Entidades: INE, INE-RP, PORDATA, (C) FFMS – Powered by Anglo Reporting Services

Assim, nesta combinação entre a guerra colonial e o crescimento das oposições activa e passiva à ditadura, bem como da emigração em massa e da fuga à incorporação militar, o país conheceu, porventura inesperadamente, uma longa conjuntura de crescimento económico médio da ordem dos 8% anuais entre 1960 e '72, ou seja, duplicando o PIB em pouco mais de uma década. Retrospectivamente, damo-nos conta do facto histórico de a taxa de crescimento do PIB nunca ter sido tão alta como até então e, sobretudo, nunca mais voltar a ser tão alta até ao fim do século XX (50% na década de '70; 30% na de '80 e 20% na de '90), entrando no século XXI em estagnação quase completa da qual o país ainda não saiu. Este é, seguramente, um quarto

factor importante da longa conjuntura do período em questão, a acrescer à Guerra Colonial, à emigração e à recusa da incorporação militar.⁵

Aqueles doze-treze anos são ainda marcados, como dissemos, pelo volume inédito do acesso das mulheres ao emprego assalariado, incluindo na indústria, e daqui um aumento da população activa que só muito recentemente tem vindo a baixar devido ao envelhecimento demográfico. Este fenómeno típico das guerras modernas constituiu algo de desconhecido num país onde a emigração masculina se traduzia na intensa ocupação das mulheres e familiares na agricultura por conta própria, sobretudo nas regiões densamente povoadas do Norte do país. Tão profunda mudança viria a confirmar-se, retrospectivamente, depois da quebra brusca da economia em 1973 até à retracção de 5% negativos do PIB na sequência do 25 de Abril, quando o contingente militar foi dissolvido, o desemprego disparou sem o escape da emigração e o crescimento económico desapareceu para só voltar depois da entrada na CEE, sem nunca mais recuperar o mesmo ritmo da década de '60.

Entretanto, esse novo sector feminino da população activa deixou, significativamente, de se registar como «domésticas» para assumir nas estatísticas posteriores ao 25 de Abril o estatuto de «desempregadas», de tal modo que Portugal continua a ser um dos países europeus com mais alta taxa de ocupação feminina, incluindo o desemprego, havendo assim ganho as novas gerações femininas um perfil ignorado até então. É, pois, não só a organização económica do país mas também os valores sócio-culturais que, ao mesmo tempo, se alteraram para sempre com o simultâneo declínio da população agrícola e o regresso dos chamados «retornados» de África, muitos dos quais aliás emigrariam para novos destinos.

Trata-se de tensões que contribuíram também para explicar as esperanças e as desilusões que preencheram o processo de democratização em meados da década de '70, pondo desse modo termo àquilo a que chamei a efectiva «década e meia» de 1958 a 1974 ou mesmo até à crise de '76, ao termo da qual um novo sistema político de organização nacional representativa começará a estabilizar-se com vista à futura adesão à CEE, primeiro enquanto factor político-ideológico de sustentação à nova democracia e depois sócio-económico, sob a égide do líder da oposição, também ele exilado antes do 25 de Abril em S. Tomé e depois em Paris, o futuro presidente da República Mário Soares.

Mais adiante voltaremos ao processo de inevitável mudança cultural que decorreu do conjunto dos acontecimentos e das alterações verificadas no país e na emigração, os quais nunca deixaram de estar em comunicação. Entretanto, convém recuperar a enorme evolução e contra-evolução demográfica que se produziu neste período e focar as mudanças ao nível das classes sociais em presença. Do ponto de vista estritamente demográfico, o país conheceu estão enormes movimentos e contra-movimentos humanos que não podem ter deixado de produzir todo o género de alterações de atitudes e comportamentos, os quais contribuíram de algum modo para explicar as mudanças do país na década e meia em causa e posteriormente.

⁵ <https://www.pordata.pt/Portugal/Quadro+Resumo/Portugal-231372>

Com efeito, entre 1950 e 1980, a população aumentou, diminuiu e voltou a aumentar para entrar, a partir de 1990, em estagnação prolongada apesar das imigrações das ex-colónias, do Brasil e do Leste europeu consecutivas ao 25 de Abril. Pode pois dizer-se que, nestas décadas, a população não só variou nos dois sentidos, em aumento e em diminuição, como se recompôs, sobretudo nas décadas mais próximas de nós, na direcção de um envelhecimento acelerado, que tornou o país de hoje completamente diferente do ponto de vista da estrutura sócio-demográfica daquilo que Portugal ainda era nos anos Sessenta até ao 25 de Abril.

Evolução da População Residente em Portugal

1950 – 8,5 milhões	1990 – 10,0 milhões
1960 – 8,9 milhões	2000 – 10,3 milhões
1970 – 8,6 milhões	2011 – 10,5 milhões
1980 – 9,8 milhões	2018 – 10,2 milhões

Entre 1950 e ‘60, o crescimento populacional é ainda de quase 400.000 habitantes, o que, tendo em conta que a população já havia crescido quase 300.000 desde 1940, continuando sem emigração durante a 2.^a Guerra Mundial, fez com que tenha sido nessa altura que a fome mais apertou em Portugal, tendo a capitação alimentar diminuído (Gonçalves Ferreira, 1946), na sequência do longo encerramento das fronteiras desde o início da 1.^a Grande Guerra, conforme Salazar observou aliás nessa altura num extenso artigo sobre a economia política daquele período e tendo como eixo da reflexão a chamada «crise das subsistências» (Salazar, 1917-18). Desde o início de 1950 até ao final de ‘60, o país já perdeu quase 200.000 habitantes mas a emigração só vai estancar em meados da década de ‘70, quando a antiga Metrópole começou a receber os desmobilizados da guerra colonial assim como os «retornados» das antigas colónias depois do 25 de Abril.

Em 1980 há, portanto, um crescimento máximo de mais de um milhão de habitantes, ao mesmo tempo que se observava pela primeira vez, no censo de 1981, que a reposição natural das gerações tinha deixado de se fazer, com a queda do índice de fecundidade abaixo de 2.1 por mulher em idade fértil, devendo-se por conseguinte o crescimento populacional a uma imigração inédita em Portugal. O elevado nível de emigração feminina nas décadas de ‘50 e ‘60 até inícios de ‘70, assim como a formação de casais de emigrantes portugueses que se fixaram definitivamente no estrangeiro, são também responsáveis pelo declínio do índice de fecundidade das mulheres cujos filhos serão registados como estrangeiros (Marinho Antunes, 1970).⁶ O aumento da população projectar-se-á ainda a um máximo de 10 milhões e meio em 2011 mas começará a partir daí a diminuir para 10,2 milhões em 2018 (último registo oficial) devido à baixíssima fecundidade das novas gerações femininas (em torno de 1.4 por mulher fértil).

⁶ Ver também: Francis Castle (2003).

A situação demográfica do país é hoje, portanto, diametralmente oposta àquela que era há menos de 40 anos, praticamente sem nascimentos nem imigrantes. Este carrossel populacional do país, que começa na década de Cinquenta e apanha em pleno a de Sessenta e metade da década de Setenta, é inédito nos tempos modernos, ou seja, desde que o início da Grande Guerra de 1914-1918 fechou as portas da emigração até ao início dos anos '50. Esse processo foi acompanhado por uma profunda alteração dos contingentes profissionais e do peso relativo das classes sociais, ao mesmo tempo que ocorriam mudanças importantes nas relações entre mulheres e homens, assim como entre as gerações, nomeadamente ao nível dos graus de ensino atingidos. Nesta altura, a grande vaga emigratória será substituída pela imigração, conforme já vimos, e depois pela estagnação e gradual diminuição populacional.

No final dos anos '60, A. Sedas Nunes e David Miranda (1969, pp. 299-385) terão sido os primeiros a estudar a estrutura social portuguesa usando, basicamente, as estatísticas censitárias de 1960. Tais dados foram coligidos já no seguimento do 1.º Plano de Fomento (1953-1958), que de algum modo concluiu o processo de transição das políticas económicas da era autárquica para um regime crescente de livre comércio imposto internacionalmente, entre outros, pelo Plano Marshall consecutivo ao fim da Guerra Mundial e do qual Portugal ainda terá recebido 150 milhões de dólares entre 1948 e 1951, e depois pela criação do desafio do Mercado Comum Europeu em 1957, contra o qual o Reino Unido reuniu à sua volta a EFTA, sigla inglesa da Associação Europeia do Comércio Livre, criada precisamente em 1960 com a participação de Portugal desde o primeiro dia.

Em pleno processo de inserção na economia internacional e na véspera de ser desencadeada a guerra colonial, o quadro social apresentado pelos autores era, conforme se podia esperar, o de uma pirâmide profundamente achatada de quatro degraus constituídos por uma ínfima elite de 1,1%; uma reduzida classe média-alta de 11,4%; uma pequena classe média-baixa de 15,5%; e uma gigantesca classe baixa com perto de três-quartos de trabalhadores manuais com 71,2%, subdivididos em 41,1% de rurais e 31,1% de operários, segundo as conhecidas distribuições regionais. É de presumir que em 1970-74 o perfil dessas grandes categorias sociais já fosse bastante diferente, com a redução maciça do salariado rural tanto no Sul, que emigra para Lisboa e a Margem Esquerda, como sobretudo no Norte do país, que emigra maciçamente para a Europa.

Sabemos por longa experiência, talvez só extinta perto do final do século XX, que o campesinato pobre do Norte do país foi, de muito longe, o grande fornecedor de emigrantes para os diversos destinos que se irão perfilar, sem esquecer a emigração rural para as maiores cidades do país e os seus pólos industriais, contribuindo assim para a diminuição lenta mas irreversível da população agrícola. Entretanto, a classe operária, incluindo o seu baluarte histórico da Margem Sul do Tejo (Cruz, 1973), bem como dos centros industriais urbanos espalhados pelo país, sendo o operariado português ainda hoje dos mais significativos percentualmente da Europa ocidental (Cabral, 2006), passou através do sistema educativo para o salariado terciário, o qual só perto do fim do século XX se tornará contudo maioritário entre a população activa. Em Portugal, são comparativamente raras duas gerações sucessivas de operários de

fábrica, o que não deixa de ter diferentes consequências sócio-culturais em relação aos países industrializados mais cedo (Cabral, 1998).

É de notar que em 1974, quando a «longa década» termina definitivamente, a distribuição sectorial era, exactamente, de um terço da população activa em cada sector laboral; em 1990, a população activa aumentara significativamente graças à incorporação da população feminina, enquanto o sector agrícola caíra para 18% e o industrial subira para 36%, mas já então os serviços se tinham tornado de longe o sector empregador mais importante (cerca de 46%), enquanto hoje o sector agrícola já só ocupa uma fracção residual de 5% da população activa, fechando virtualmente o ciclo milenar da agricultura familiar e reduzindo ao mínimo os assalariados do latifúndio meridional!

No ano seguinte, Marinho Antunes elaborará o primeiro grande estudo já mencionado sobre essa revolução demográfica, económica e sócio-cultural que foi o regresso à «vocalização emigratória nacional» (1970). Com a eclosão das guerras nas colónias, que já haviam sido anteriormente um destino emigratório, que o governo não deixava aliás de controlar de forma apertada e especializada, o destino passa a ser o dos países estrangeiros. Na passagem da década de '50 para a de '60, já se nota que a emigração tradicional para o Brasil, a Venezuela e a América do Norte – os dois últimos destinos provinham respectivamente da Madeira e dos Açores – vai ser substituída e aumentada na década de '60 pela emigração para a Europa, sobretudo para França, e no fim da década para a Alemanha, o que não deixará de ter múltiplas consequências para a aculturação, a visão do mundo e o comportamento dos emigrantes.

O papel da França, pela relativa proximidade geográfica e linguística, será tanto maior junto dos candidatos à emigração quanto as autoridades francesas acabariam por encorajar aquilo que se chamava, entre nós, «dar o salto». Com efeito, as autoridades francesas, pressionadas pela falta de mão de obra sem qualificação, não prestavam atenção à «clandestinidade», que atingiu em 1969 praticamente 90% das entradas, pois faziam depender a legalização da residência da obtenção de um emprego e não o contrário, como era o caso na maioria dos outros países europeus ou americanos.

Os principais grupos etários são, como era de esperar, os homens jovens entre os 18 e os 30 anos, contando-se no entanto uma percentagem crescente de emigrantes do sexo feminino, que no final do período chega a aproximar-se de metade da emigração total, geralmente por motivos matrimoniais. Com a continuação da guerra colonial, o número dos rapazes de vinte anos – os «mancebos» que deviam apresentar-se às «sortes» e à incorporação militar – não cessa de aumentar, ao mesmo tempo que crescem exponencialmente a fuga à tropa e a ida de salto. Do ponto de vista desta numerosa e desafiante camada jovem trata-se de uma «desobediência civil» em massa perante um governo sem força, como o de Caetano, que nem lhes dá a liberdade de abandonar o país, nem é capaz de impedir a sua fuga. Ao longo da década de Sessenta, já muitos proprietários de terras e pequenos empresários se queixavam às autoridades portuguesas da falta de mão-de-obra e das rendas que não cessavam de baixar até as terras serem devolvidas aos donos sem pessoal para as trabalhar.

Emigração efectiva, por anos

Anos	Emigração	
1950	21.887	(acumulado)
1951	34.015	55.902
1952	47.407	103.329
1953	39.962	143.291
1954	41.190	184.481
1955	30.147	214.628
1956	28.096	242.724
1957	36.894	279.618
1958	35.600	315.218
1959	34.754	349.972
1960	35.159	385.131
1961	38.572	423.703
1962	42.092	465.795
1963	53.889	519.684
1964	73.956	593.640
1965	90.670	684.310
1966	104.202	788.512
1967	92.306	880.818
1968	92.678	973.496
1969	153.545	
<hr/>		
Total 20 anos	1.127.041	

Contabilizando, no conjunto das duas décadas em consideração, os emigrantes atingem 350 mil nos anos '50 e cerca de 860 mil nos anos '60, ou seja, ao todo mais de 1 milhão e cem mil. Quanto às transferências monetárias, conforme assinalávamos acima, constituíam uma «oferenda» à economia nacional feita pelos emigrantes obrigados a abandonar o país mas que não deixavam de enviar as suas poupanças para Portugal – as famosas «remessas» de então. Já em 1950 estas eram da ordem dos 500 mil contos; no início da década de '60 estavam perto de 2.000 milhões e no fim dos anos Sessenta, já tinham aumentado para 11.000 milhões de contos. No decorrer das duas décadas de 1950 a 1970, as remessas haviam totalizado mais de 50.000 milhões de contos.

Em suma, a década de Sessenta corresponde a um longo período de elevado crescimento económico, possivelmente o mais elevado do século XX e XXI, portanto assim como de uma gradual liberalização do condicionamento industrial do regime autoritário, como por exemplo a inauguração da Siderurgia Nacional em 1961. Em teoria, isso deveria favorecer a atenuação – por pouco que fosse – da repressão política e da censura intelectual. Porém, o desencadeamento da guerra colonial, no seguimento da candidatura Delgado e da relativa fractura das Forças Armadas, com apoios civis de novo tipo, como o daqueles que então começam a desafiar a hegemonia de que o PCP havia gozado até então sobre os movimentos clandestinos, são todos estes elementos em conjunto que não só impedirão o regime de qualquer libe-

realização como, pelo contrário, agudizarão o confronto entre o regime e a oposição democrática, assim como entre as diversas fracções da chamada «oposição», umas mais radicais do que outras.

Ora bem, a morte civil de Salazar no Verão de '68, ironicamente simultânea ao cume da vaga anti-autoritária esquerdizante prevalecente naquela altura, pareceu abrir uma porta à liquidação do regime através da negociação com os «movimentos de libertação» africanos, assim como, porventura, com as oposições então profundamente divididas, desde a oposição interna ao regime, sob a conduta de Francisco Sá Carneiro, no sentido de por pôr termo às prisões políticas, até à democracia europeísta, já na altura entrevista por Mário Soares e pelo partido socialista fundado em 1973, embora com a exclusão do PCP e dos grupos à sua «esquerda». Se Salazar já não dispunha de recursos estratégicos nem sequer táticos para lidar com esta conjuntura altamente complexa e delicada, menos ainda acabaria por dispor Marcelo Caetano como se viu no 25 de Abril de '74, podendo ter-se verificado um pouco antes em 16 de Março.

Nessa altura, se os poderes internacionais já possuíam uma influência que a diplomacia portuguesa continua a não permitir divulgar plenamente, em contrapartida eram cada vez menores os poderes da nova cúpula do serôdio sistema corporativo desafiado pela chamada «Ala Liberal». Por seu turno, tanto Manuel de Lucena, no volume dedicado ao «marcelismo» do seu clássico atrás citado, como os colaboradores dos «Cadernos de Circunstância» igualmente citados, todos eles no exílio, chegaram a conceber a possibilidade de Caetano pôr termo a uma ditadura como a nossa a partir de '68. Tiago Fernandes tende a mostrar no seu livro já mencionado que Sá Carneiro e a «Ala Liberal» teriam condições para negociar uma solução civil a fim de pôr fim ao regime, inclusivamente mantendo Caetano na presidência da República se este houvesse tido iniciativa política para isso. O ponto era simples: pôr termo à guerra colonial, mas Caetano não ousou e perdeu...



Entretanto, na sequência do ímpeto proveniente da campanha Delgado, combinado com a eclosão da guerra colonial e a difusão de novas formas de resistência política ou simplesmente de oposição à incorporação militar, terá lugar todo um processo social de produção e consumo, tanto material como intelectual. Com o estímulo do crescimento económico inédito, esse processo conhecerá uma rápida mudança ao ser colocado ao dispor de grupos sociais mais sólidos e diversificados, assim como gradualmente mais instruídos. Ao mesmo tempo, estas novas modalidades de produção e consumo eram potenciadas pela dupla abertura ao mundo exterior através da emigração e do exílio bem como, em retorno, do turismo. A capital ensimesmada e sinistra do final dos anos Trinta, descrita retrospectivamente por um escritor como Antonio Tabucchi, ao mesmo tempo estrangeiro e próximo do nosso país e da língua portuguesa, no seu *Afirma Pereira* (1996), já não é de todo a mesma que viria a ser a Lisboa do 24 de Abril.

O desaparecimento de Salazar antes do fim da década de Sessenta, aliado à falta de unanimidade dos herdeiros da ditadura em torno de um Marcelo Caetano incapaz de lidar com a acumulação de mudanças e o surgimento de novas tendências, levarão o regime a entrar gradualmente em crise. Os valores que de alguma maneira haviam ainda vigorado sob o mando de Salazar irão desaparecer virtualmente com a revolta anti-autoritária universal que culminou no chamado Maio de 1968 e nos seus prolongamentos por quase todo o mundo.

Pelo seu lado, a cultura de oposição representada até ao final dos chamados «anos de chumbo» da década de '50 pelo «neo-realismo», predominantemente veiculado pelo PCP e os intelectuais que o apoiavam desde o fim da 2.^a Guerra Mundial, cederá o lugar durante a longa década de Sessenta a um recomeço de pluralismo literário e artístico que não desmerecerá, salvo o limite da escassa literacia do país, daquilo que estão se faria pela Europa fora. Uma nova instituição com a relativa independência política da Fundação Calouste Gulbenkian será determinante ao favorecer os novos gostos desenvolvidos, nomeadamente pelos jovens artistas plásticos e cineastas da época, ao sabor das suas expatriações voluntárias e involuntárias. Deste período, ficou um primeiro movimento de experimentação modernista que se desenvolveria em pleno depois de consagrado o novo regime (Almeida, 2016).

Fontes e Bibliografia

- Accornero, G. (2016). *The revolution before the revolution*. New York – Londres: Bergham.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lucena, M. de (1976). *A evolução do sistema corporativo português. I – O Salazarismo; II – O Marcellismo* (Vol. 1 e 2). Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Martins, H. (2006). *Classe, status e poder – ensaios sobre o Portugal contemporâneo*. Lisboa: ICS.
- Meneses, F. R. (2010). *Salazar – uma biografia política*. Lisboa: Dom Quixote.
- Miranda, J. D. & Sedas Nunes, A. (1969). A composição social da população portuguesa: alguns aspectos e implicações. *Análise Social*, VII(nº 27-28), 333-381.
- Reis, B. Cardoso. (2019). *Pode Portugal ter uma estratégia?*. N.º 95. Lisboa: FFMS
- Salazar, A. O. (1917-18). Alguns aspectos da crise das subsistências. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*(ano IV), 272-345.

DIPLOMACIA, DEFESA E GUERRA

Filipe Ribeiro de Meneses*

Resumo

Fossem quais fossem os objetivos traçados por Marcelo Caetano para Portugal ao assumir a presidência do Conselho, em 1968, só poderiam ser alcançados se o sucessor de Salazar encontrasse uma solução definitiva para o problema colonial. Portugal, cada vez mais isolado no contexto internacional, mostrava-se incapaz de, por si só, pôr fim às guerras travadas na Guiné, em Angola e em Moçambique. Porém, é difícil estabelecer com precisão qual o caminho traçado por Caetano para resolver a situação em África no final dos anos Sessenta. Somos confrontados, nos anos seguintes, por iniciativas políticas, diplomáticas e militares, muitas delas contraditórias: reforma constitucional mas, também, manobras políticas secretas; tentativas de ganhar tempo angariando novos apoios internacionais mas, também, conversações diretas com os movimentos de libertação; entrega de mais poder e iniciativa aos generais nos vários teatros de guerra mas, também, a participação no Exercício ALCORA, prestes, em 1974, a transformar-se numa aliança militar com duas potências que em tudo contrariavam a política multirracial supostamente seguida no Ultramar português. Até a leitura da situação em África era contraditória: ao discurso da criação de «novos Brasis» – a meta natural das teses federalistas outrora defendidas por Caetano – opunha-se outro da impossibilidade desse mesmo fim, dada a natureza racial da guerra empreendida por Africanos contra Europeus na África Austral.

No exílio, Marcelo Caetano afirmaria estar a preparar o país para a solução federal que há muito vinha defendendo, não tendo tido tempo para o conseguir. São estas palavras contrariadas pelo testemunho dos seus ministros e colaboradores, de diplomatas estrangeiros operando em Portugal e dos acervos documentais abertos à investigação. Neste capítulo tenta-se estabelecer com precisão o que sabemos – e o que não sabemos – sobre a política ultramarina de Caetano, cujo fracasso viria a

* Maynooth University.

confirmar-se em 25 de Abril de 1974. Descrente de qualquer solução política definitiva, após tantos anos de hesitações governamentais, resolveu o Movimento das Forças Armadas pôr cobro ao regime e iniciar negociações com os movimentos de libertação.

1. Introdução

Todos os objetivos estabelecidos por Marcelo Caetano em setembro de 1968 passavam por África, mesmo que o sucessor de António de Oliveira Salazar não se apercebesse inicialmente disso. Sem pôr fim às guerras coloniais, a apregoada «evolução na continuidade» nunca representaria mais do que uma operação cosmética, de pouco valor real, e isto porque nenhum objetivo doméstico ou diplomático poderia ser atingido se não fosse encontrada uma solução para o quebra-cabeças ultramarino que, embora respeitando os preceitos nacionalistas do regime, permitisse alcançar a paz. Tal exercício representava, porém, a quadratura de um círculo, pois o fim das guerras coloniais portuguesas passava obrigatoriamente por uma negociação com os movimentos de libertação, estando por isso em princípio fora de questão para o regime liderado – sob a tutela de Américo Tomás – por Caetano. Sendo uma vitória militar definitiva sobre as várias insurreições nacionalistas impossível de alcançar, e tendo em conta a natureza e apoios internacionais do inimigo, a única alternativa à negociação direta com o inimigo era, na melhor das hipóteses, um combate sem fim. Tudo o resto era uma miragem.

2. Salazar e as colónias

O eclodir da guerra em Angola em 1961 não constituiu uma surpresa para o governo português, sobejamente avisado do perigo que pairava sobre aquela colónia. Nada do que se seguiu – em Goa, na Guiné e em Moçambique – poderá igualmente ter constituído uma surpresa, dada a qualidade e quantidade das informações recebidas em Lisboa. Não havia qualquer razão válida para que o império colonial português – mesmo não sendo já essa a sua designação oficial – fosse poupado ao «vento da mudança» que soprava desde o fim da Segunda Guerra Mundial: mas, mesmo assim, Salazar não tomou qualquer iniciativa de peso para se precaver contra essa eventualidade. Por um lado, feria, sempre que possível, a tecla da excecionalidade do caso português, tese que mais nenhuma potência partilhava; por outro, pouco ou nada fez de concreto, em África, quer para proteger o território português e seus habitantes de ameaças internas e externas, quer para corrigir os abusos (sobretudo os de cariz laboral) que motivavam as queixas da população indígena. Assistiu, impávido, enquanto a catástrofe se desenhou, pois era impensável que o Estado Novo admitisse sequer a existência de problemas internos nas «províncias ultramarinas». Um dos pontos de apoio mais importantes para os interesses portugueses, a Federação da Rodésia e da Niassalândia, desagregava-se inexoravelmente; e em 1959-60 a inde-

pendência do Congo Belga concretizou-se num abrir e fechar de olhos. Uma das organizações nacionalistas congolezas que mais contribuiu para a independência daquele país, a ABAKO, representava a etnia Bakongo, presente no norte de Angola; a UPA – União dos Povos de Angola – resolveu copiar-lhe a estratégia, convencidos os seus líderes que os portugueses recolheriam à Europa, tal como os belgas, após um primeiro embate. A inação de Salazar saldou-se por uma vaga de violência terrível: violência das forças armadas contra a população africana na Baixa do Cassange, da UPA contra colonos europeus e trabalhadores bailundos no norte de Angola, e de europeus (civis e militares) contra africanos em Luanda e durante a reconquista do território perdido para a UPA. Milhares morreram e outros milhares refugiaram-se no Congo, receosos das represálias portuguesas. A resposta do governo português teve de esperar, porém, pois Salazar primeiro teve de lidar com uma tentativa de golpe de estado empreendida – de forma pouco eficaz, aliás – pelo seu ministro da Defesa, Júlio Botelho Moniz. Não pela primeira vez, teve Salazar de cuidar da sua relação com os militares, pilar fundamental do regime. Essa relação agravar-se-ia no final de 1961, quando o presidente do Conselho exigiu às Forças Armadas que se sacrificassem na defesa do Estado Português da Índia, culpando-as depois pela perda do território. Para muitos oficiais, a guerra em África aceitava-se por um prazo limitado apenas, dando tempo ao governo para encontrar uma solução política para a crise; Salazar nunca a procurou, pois significaria o fim do regime.

Para o Estado Novo dos anos Sessenta, que, desfazado do resto da Europa ocidental (excetuando, claro, a Espanha), mais não queria do que sobreviver, continuando a sua obra de modernização lenta e controlada da sociedade portuguesa, as guerras em África não representaram um problema insolúvel, em grande parte por causa da fraqueza do inimigo. A UPA julgara que uma única onda de terror seria suficiente para forçar o recuo dos portugueses, não estando por isso pronta para uma campanha militar prolongada. Também não o estariam, durante muitos anos, o MPLA, a FRELIMO e até o PAIGC. O esforço militar a realizar em África não seria, assim, impossível de coadunar com o desenvolvimento económico da metrópole e das próprias colónias. Embora os custos da guerra aumentassem de ano para ano, Portugal nunca se bateu em África de forma total, como se do resultado da guerra dependesse a própria independência nacional. Ou porque não acreditava na possibilidade de uma vitória militar num conflito desta natureza, ou porque não confiava na capacidade das Forças Armadas portuguesas para alcançarem essa vitória, Salazar subordinou o esforço militar em África à cautela financeira que sempre marcou a sua governação. No início da década esboçou-se mesmo uma integração formal na Comunidade Económica Europeia, Portugal solicitando em junho de 1962 a abertura de negociações para a adquirir o estatuto de país associado à CEE. As consequências práticas desse estatuto, definido como temporário enquanto o país associado aguardava uma integração plena na Comunidade, seriam, no caso português, enormes por incompatíveis quer com os princípios políticos do Estado Novo, quer com a natureza «pluricontinental» de Portugal (Leitão, 2007, p. 134). A rejeição francesa da entrada do Reino Unido na CEE travou o processo, porém, nunca sendo Salazar e seus ministros forçados a escolherem entre o Ultramar e a Europa.

A crise prolongada de 1961 não se limitou à violência em África (e mais tarde na Índia) e a um golpe de estado fracassado na metrópole. Viu-se Portugal confrontado com uma ofensiva diplomática de primeira ordem, tornada mais séria pela posição subitamente hostil de dois aliados tradicionais – os Estados Unidos e o Brasil. Perante a pressão internacional, especialmente visível em Nova Iorque, Salazar respondeu com um novo elenco governamental, chamando a seu lado novos ministros numa demonstração de que, embora já desprovido de qualquer fulgor ideológico, o regime podia ainda contar com as elites nacionais para defender o património colonial do país. A Franco Nogueira, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, coube a tarefa de frustrar as intenções dos movimentos de libertação e seus apoiantes internacionais; a Adriano Moreira, no Ultramar, a de alinhar a realidade colonial com a retórica lusotropicalista do regime. Foi muito mais fácil a missão de Franco Nogueira, já que a segunda chocava com grande parte dos interesses comerciais e económicos que haviam dado forma ao colonialismo português – e com uma corrente intransigente dentro do regime, que não admitia qualquer desvio da linha integracionista há muito traçada por Lisboa. Por outras palavras, nos anos que lhe restaram no Poder, Salazar optou sempre que possível pela preservação do *statu quo ante*. As reformas, de preferência superficiais, eram simplesmente uma resposta a pressões internacionais (Kennedy chamou-lhes, não sem graça, o segundo plano de quinhentos anos português para África (Mahoney, 1983, p. 199); no essencial, nada mudaram. A única exceção de peso a esta regra surgiu com a abertura das economias coloniais ao investimento internacional – uma estratégia de alto risco, já que os benefícios – o envolvimento de outros países na defesa das colónias, por via comercial – tinham um custo elevado: a acusação de que Portugal não passava de uma marioneta manipulada pelo capitalismo internacional e, simultaneamente, o aumento acelerado e caótico da emigração branca para as colónias, que dificultava qualquer política visando a melhor integração da população africana nos desígnios nacionais.

Publicamente, Salazar inseria as guerras coloniais no contexto da Guerra Fria, apresentando-as como a consequência do desnorte – e até do declínio – do mundo ocidental, fruto de duas guerras mundiais que haviam deixado a Europa exausta. Só os Estados Unidos tinham ainda a força necessária para travar os avanços comunista e afro-asiático – mas mesmo em Washington se perdia o sentido de missão, fruto, talvez, da inexperiência diplomática norte-americana. Escrevia Salazar a Francisco Franco, em 1961, que «[c]omo a Europa parece ter perdido o sentido da sua missão e os Estados Unidos com dificuldade a compreenderão também, estamos sob o domínio de uma onda de subversão que os afro-asiáticos levantam e o comunismo internacional aproveita, e muito bem, para os seus fins.»¹ Na realidade, porém, Salazar não se mostrou disposto a esperar que o Ocidente finalmente acordasse e compreendesse o que estava em jogo na África austral, e isto porque rapidamente percebeu – ou sabia já de antemão – que, dada a fraqueza militar e institucional dos países recém-

¹ Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT), Arquivo Oliveira Salazar (AOS), Correspondência Oficial Especial (COE) 2, carta, António de Oliveira Salazar a Francisco Franco y Bahamonde, 31 de julho de 1961.

-criados em África e o enorme choque de interesses estratégicos e económicos a que aí se assistia, Portugal segurava uma série de trunfos que lhe permitiam partir para o ataque. Existiam países amigos na região, tais como a Rodésia do Sul (mais tarde simplesmente Rodésia), a África do Sul e o Malawi; dispunha Portugal de um dispositivo militar e policial suficiente, por enquanto, para manter a guerrilha longe dos centros urbanos e dos principais investimentos económicos; cresciam, como foi já referido, o número de colonos europeus e o investimento estrangeiro que, juntos, criavam novos factos políticos impossíveis de ignorar. E, claro, podia Lisboa beneficiar do caos no qual se viam mergulhadas regularmente muitas das potências africanas que se destacavam nas críticas a Portugal – caos esse que Salazar não se coibia de alimentar. Prestou apoio a intervenções de mercenários no Congo-Kinshasa, aos separatistas do Biafra, e a tentativas de golpe de estado no Congo-Brazzaville. Simultaneamente, desafiou Londres (por vezes empregando termos violentos) e as Nações Unidas com o apoio político e económico prestado à Rodésia e ameaçou negar o uso da base das Lajes a Washington. Não tendo que prestar contas à opinião pública, pôde Salazar agir com total impunidade. Assim, enquanto ignorava sucessivos planos norte-americanos para uma transição gradual para a independência das colónias, ia pondo África a ferro e fogo, lamentando-se apenas, perante Franco Nogueira, não ter mais tempo pela frente para poder levar a cabo todos os seus planos:

«Se eu tivesse menos vinte anos! Ah! Então havia de pôr os pretos contra os pretos, e os brancos contra os brancos, e todos embulhados.» E Salazar revolve, uma sobre a outra, as duas mãos fechadas como para dar um murro, significando que punha todos em bulha. Depois, concentra-se e diz: «Mas gosto disto, gosto da luta, do combate». (Nogueira, 1986, p. 157)

Serviria este caos, fomentado em parte pelos portugueses, para melhor realçar a situação de calma e progresso material e espiritual que se vivia em cidades como Luanda e Lourenço Marques (em parte graças à ação da PIDE, que agia em África de forma ainda mais violenta do que na metrópole). Como tivemos ocasião de escrever noutra ocasião, ao longo dos anos Sessenta assistimos, em África, a um Salazar que agia com total liberdade, imune a preceitos ideológicos e constrangimentos legais, interessado apenas pela «aplicação pura e simples de uma *Realpolitik*, tarefa na qual era exímio» (Meneses, 2010, p. 560). Esta postura deixou uma herança pesada a Marcelo Caetano: três guerras (algumas das quais com várias frentes ativas) cujo custo financeiro e humano não cessava de aumentar; isolamento internacional; Forças Armadas inquietas e descrentes de uma solução política; preocupação crescente entre apoiantes do regime – e, naturalmente, energia redobrada entre os seus opositores.

3. Caetano e as colónias: avaliações contemporâneas e posteriores

Rui Patrício, o homem escolhido por Marcelo Caetano para suceder a Franco Nogueira no Ministério dos Negócios Estrangeiros, em depoimento recentemente

publicado, sublinha a coerência da política ultramarina de Caetano e a forma que esta seguiu os traços gerais do que fora antes estabelecido por Salazar:

O que estava em causa, no final dos anos 60 em Portugal, condicionando, ofuscando e sobrepondo-se a todas as outras opções, era a decisão suprema de continuar ou não a política de defesa do Ultramar.

Marcelo Caetano assegurou ao Chefe do Estado que o escolheu a continuidade dessa política e procurou consagrá-la com o voto da maioria dos portugueses nas eleições parlamentares de 1969. (Patrício, 2012, p. 282)

A estas eleições, lembra Patrício, seguiu-se uma moção votada por unanimidade na Assembleia Nacional reafirmando a política de defesa da integridade do território nacional. Apresentada por Fernando Augusto de Santos e Castro em resposta à «forma como se processaram os debates e as votações na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança»² da ONU, explicava esta moção que a Assembleia Nacional

1. Reafirma a política nacional de manutenção e defesa da unidade e integridade de todos os territórios portugueses, de proteção das respetivas populações e do seu desenvolvimento económico e social;
2. Declara o seu apoio à atitude do Governo e por seu lado rejeita com a maior firmeza as citadas resoluções das Nações Unidas [...].³

Patrício realça dois princípios defendidos coerentemente por Caetano: o da defesa de sociedades multirraciais no contexto de um país pluricontinental (expresso na comunicação de 3 de julho de 1972) e o de que o futuro desse país, ou das suas partes integrantes, fosse escolhido pelo seus habitantes (Patrício, 2012, p. 283). Patrício explica ainda que:

A par da política de defesa, o desenvolvimento económico e o progresso social eram as palavras de ordem fundamentais da estratégia ultramarina do Governo de Marcelo Caetano e traduziram-se em todo o Ultramar em investimentos avultados nas infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, incentivos à melhoria da produção agrícola e à industrialização progressiva, abertura ao capital nacional e estrangeiro, adequada estrutura de crédito e equilíbrio nas relações económicas e financeiras interterritoriais. Mas, e sobretudo, cada vez melhor Educação e Saúde. (Patrício, 2012, p. 284)

² *Diário das Sessões*, Ano de 1969, Assembleia Nacional, N.9, 16 de Dezembro de 1969, Sessão n.9, 15 de Dezembro de 1969, p. 125.

³ *Ibid.* Segundo José Tavares Castilho, Santos e Castro «mantém sobretudo uma atenção constante sobre a evolução da política ultramarina, na sequência da substituição de Salazar por Marcelo Caetano, acompanhando o grupo de deputados liderados por Franco Nogueira que, no início da X Legislatura, mantiveram uma pressão constante sobre o novo presidente do Conselho no sentido de, como afirma o ex-ministro dos Negócios Estrangeiros, «travar o Governo no caminho, que pressentem, de uma política contrária [à defesa do Ultramar]» (Castilho, 2004, p. 396).

Por fim, refere-se ainda neste depoimento Patrício às «hesitações e flutuações da política ultramarina e da política externa de Marcelo Caetano» como sendo meramente «pretensas», isto é, algo inventado por comentadores que lhe eram alheios. Na verdade, explica Patrício, para não deixar dúvidas sobre a matéria, existiu uma «absoluta, completa e uniforme coerência em atitudes, declarações e instruções sobre a defesa militar e política do Ultramar português durante todo o Governo de Marcelo Caetano» (Patrício, 2012, p. 307). Opinião semelhante foi avançada por um colega de Rui Patrício no governo, Joaquim Moreira da Silva Cunha. Segundo este ministro do Ultramar e, mais tarde, da Defesa Nacional, o presidente do Conselho manteve sempre uma posição firme: «Simplesmente, o mesmo não sucedia com alguns dos seus colaboradores, como os do chamado grupo dos tecnocratas, e com o Ministro da Educação Nacional, Dr. Veiga Simão, que apesar de ter vivido alguns anos em Moçambique, nunca sentiu verdadeiramente os problemas do Ultramar» (Cunha, 1977, p. 273).

Se os membros do governo presidido por Marcelo Caetano pretenderam desde o 25 de Abril fazer passar a ideia de uma política largamente coerente e consensual, capaz de modificar pontualmente o legado salazarista mas preservando sem qualquer preocupação a sua essência, já entre outros comentadores contemporâneos e posteriores a situação é completamente diferente. Jorge Jardim, de certa forma a ponta-de-lança política e diplomática de Salazar em África, que após 1968 partiu em busca de uma solução de uma independência construída contra – e não por – os movimentos de libertação, apresentou uma visão distinta de Caetano, mostrando que houve uma evolução no pensamento e na ação do presidente do Conselho – evolução que, porém, serviu apenas para dificultar os propósitos do próprio Jardim. Caetano, na sua visita a Moçambique, em 1969, anunciara uma «autonomia progressiva e participada», ideia essa que, segundo Jardim, foi recebida «com clamorosos aplausos» (Jardim, 1976, p. 83).⁴ O que representava esse conceito de autonomia? Uma «via intermédia, entre o integracionismo e o abandono», capaz de «conduzir à independência dos territórios», mas buscando uma maneira de «que isso se realizasse sem perda da pacífica convivência multirracial e sem se sacrificar o património lusíada que pertencia a todos os povos de aculturação portuguesa» (Jardim, 1976, p. 84). Tivera Caetano a força necessária para vencer a oposição da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa, sendo, porém, derrotado pelo conservadorismo do Ministé-

⁴ Segundo o Departamento de Estado norte-americano, «Caetano's trip to Portuguese Africa in April 1969 afforded him numerous opportunities to appeal to the population there. Although he did not abandon the previous official goal of military victory over the guerrilla forces, he placed greater emphasis on reconciliation within a multiracial society and economic advancement that would benefit all persons regardless of race or economic status [...] He called for increased participation on the part of the local population in the government and offered a prospect of eventual autonomy for the African provinces.» National Archives of the United States, Washington DC [USNA] RG 59, Political and defense, POL 12 PORT to POL 15-1 PORT, US Department of State Intelligence Note 621, 29 de Agosto de 1969.

rio do Ultramar (até ao fim de 1973 nas mãos de Silva Cunha), que alterou os propósitos das medidas introduzidas por Caetano:

Entre outras coisas, não se entendia, nas correntes progressistas do Ultramar, que os conselhos legislativos continuassem sob a presidência paternalista dos governadores-gerais que, simultaneamente, mantinham os mais absolutos poderes no controlo dos órgãos executivos da administração. Entendia-se, na «frente interna», não ser possível a autêntica «autonomia progressiva e participada» em tais condições. (Jardim, 1976, p. 84)

Concluiu Jardim,

A política definida pelo Doutor Marcelo Caetano e a que eu aderi abertamente, não estava a ser realizada. O presidente do Conselho, ou não tinha autoridade para a impor, ou não estava disposto a utilizá-la. (Jardim, 1976, p. 84)

Jorge Jardim, claro, tinha, ao escrever *Moçambique, Terra Queimada*, vários fins imediatos em mente (e muitas contas a ajustar). Mas é notória a dificuldade encontrada pelos historiadores do período em definir com precisão qual a política ultramarina que Marcelo Caetano realmente seguiu para Portugal. É consensual que, ao longo de décadas marcadas por aproximações e afastamentos em relação a Salazar, Caetano defendera um ponto de vista federalista, segundo o qual se deveria devolver autoridade e até autonomia às grandes províncias ultramarinas, preparando-as para serem, um dia, «novos Brasis». Mas foi a ação africana de Caetano, uma vez nomeado presidente do Conselho, norteadas consistentemente por este princípio? Segundo Pedro Aires Oliveira, Caetano, após 1968, demonstrou relutância em «construir pontes com figuras do regime mais abertas à mudança das políticas ultramarinas, as quais lhe poderiam ter dado outra confiança para enfrentar os grupos de pressão que tinham no presidente da República, o almirante Américo Thomaz, o seu principal cúmplice e esteio» (Oliveira, 2014, p. 531). Explica ainda Aires Oliveira que a visão de Caetano sobre esta matéria era «quase inescrutável» – mas que ao aceitar logo de início as condições impostas por Tomás, integracionista convicto, Caetano terá reduzido o leque de opções ao seu dispor. Fica assim a ideia de um líder que terá priorizado o consenso entre a classe governante – consenso esse que era essencial para garantir a sua própria sobrevivência política – em detrimento da única solução possível para o Ultramar. Caetano pensou mais tarde em substituir Tomás por si próprio ou por outra figura militar – o general António de Spínola, por exemplo – de forma a resolver este impasse, mas acabou por renunciar a essa iniciativa.⁵ Segundo o embaixador norte-americano, Ridgway Knight, esse esboço de candidatura à presidência da República

⁵ Segundo o cônsul norte-americano em Luanda, o candidato de grande parte da população branca – incluindo a minoria que sonhava com uma declaração de independência do tipo rodesiano, era o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, General Venâncio Deslandes, que não perdera ainda a popularidade granjeada em 1961-62. USNA Political and Defense, 1970-73, Box 2040, cônsul em Luanda (Richard Post) ao Departamento de Estado, 2 de Março de 1972.

terá custado caro a Caetano, pois conduziu a um cerrar de fileiras em torno de Tomás, que, de qualquer forma, queria um terceiro mandato.⁶ Já Fernando Rosas lembra que qualquer «processo de transição» a ser levado a cabo por Marcelo Caetano «colocaria imediatamente no centro do debate político o problema do fim da guerra colonial, ou seja, a questão de uma solução política descolonizadora para a guerra em África» (Rosas, 1999, p. 43). Por outras palavras, abertura política e guerra não podiam coexistir – da mesma forma que o Estado Novo não podia sobreviver já ao fim da guerra, fim esse que só poderia ser alcançado, realisticamente, pela negociação com os movimentos de libertação. Escreve Rosas, «qualquer processo de reforma só poderia manter-se e sustentar-se se esvaziasse a crispação que rodeava a questão da guerra, ou seja, se abrisse caminho a uma saída política da questão colonial» (Rosas, 1999, p. 43). Rui Ramos parece dar mais crédito à ideia de que Caetano realmente representava uma mudança genuína em termos de políticas coloniais: se por um lado Portugal não era um pária internacional, por outro a guerra não era ainda fenómeno capaz, pela sua urgência, de lhe prender a atenção em detrimento do resto da sua ação governativa (Ramos, 2009, p. 701). Opinião diferente é a do mais recente biógrafo de Caetano, Francisco Carlos Palomanes Martinho. Segundo este historiador, Caetano era guiado pela «convicção da necessidade de permanência da política que vinha sendo adotada por Salazar» (Martinho, 2016, p. 409). Tal era o caso em relação ao processo de construção europeia. Para Caetano, as prioridades eram o Ultramar, o Brasil e Espanha. Não estava o presidente do Conselho interessado na CEE – Portugal era europeu, mas também era atlântico: «É bem verdade que, muito gradual e marginalmente, uma equipa de colaboradores de Caetano distanciava-se do discurso ultramarino. No entanto, o agravamento da crise política não deu espaço para eventuais reformas. Aquando da assinatura dos acordos com a CEE, em 1972, a maioria já estava de saída do governo oficializando, assim, o fim da renovação prometida, o que significou a cristalização do regime num bloco rígido» (Martinho, 2016, p. 412).⁷

Vale a pena referir a apreciação da política ultramarina de Marcelo Caetano empreendida por Stanley Duncan, o côsul-geral britânico em Lourenço Marques de 1973 a 1976. Escreveu Duncan que

⁶ USNA, Political and Defense, 1970-1973, Box 2556, Telegrama, da Embaixada em Lisboa (Knight) ao Departamento de Estado, 9 de Agosto de 1962.

⁷ Estes acordos eram «de natureza estritamente económica»; não implicaram uma redução da distância que separava Portugal da CEE (Martinho: 2016, 413). Escreve Aires Oliveira sobre a CEE que a falta de estratégia de descolonização inviabilizava qualquer candidatura a esta organização, o que inquietava as «elites tecnocráticas pró-europeístas que até aí haviam depositado alguma esperança no ímpeto modernizante do marcelismo». Teve Portugal de se contentar com um acordo comercial em 1972 «que, aos olhos de alguns, se limitava a mitigar as consequências mais gravosas de uma marginalização do país face ao aprofundamento das modalidades de integração económica e cooperação política em desenvolvimento na CEE – as quais – de resto, até previam mecanismos específicos para encorajar a manutenção de ligações comerciais e económicas às antigas colónias africanas (convenções de Yaoundé)» (Oliveira, 2014, 536).

No-one would deny that Dr Caetano was in favour of change in the overseas territories and that it was necessary for him to secure his position before he could bring it about. Until he won the election in November 1969 he was living too much under Salazar's shadow and could not be said to enjoy office in his own right. Thereafter he set in train the processes which would lead to the setting up of «autonomous regions» with «elective organs of self-government» (deliberately vague terms). As Lisbon despatch of 26 February 1973 records this operation took three years to complete.⁸

Ainda segundo Duncan, durante este triénio a força política de Caetano cresceu, tendo sofrido apenas um revés (a não-substituição de Tomás na Presidência da República). Porém, e apesar de ter vencido duas eleições – em 1969 e 1973 – continuou a hesitação do presidente do Conselho. Todo o Moçambique esperava uma iniciativa arrojada depois da segunda eleição, em Outubro de 73, «[b]ut all that happened was the appointment of Dr Rebelo de Sousa as Minister for the Ultramar while Dr Silva Cunha was not so rid of but promoted to the Council of State where he could continue to exert his influence.» Lembrou ainda Duncan uma conversa entre o seu colega Richard Edis, em serviço em Lisboa, e Marcelo Rebelo de Sousa, filho do novo ministro, em Fevereiro de 1974: «de Sousa thought Caetano 'excessively cautious and lacking in courage.'» Para o cônsul-geral, o discurso de Caetano a 5 de março perante a Assembleia Nacional foi uma oportunidade perdida para inverter o curso em relação ao Ultramar: 'One wonders for example what would have happened if he had declared in that speech (or even earlier) that the country was being bled white by the wars and could not carry on without being overtaken by economic disaster. How could the big right-wing industrialists and bankers have reacted to that? Would their nationalism have taken precedence over the prospect of economic ruin?». Tudo visto e ponderado, concluiu este diplomata britânico, Caetano não era cauteloso; era antes timorato.

Já os observadores sul-africanos, especialmente interessados em avaliar o grau de vontade dos portugueses em permanecer em África, aceitaram que a ascensão de Caetano ao poder representava alguma, mas não muita, vontade de mudança por parte de Lisboa. Pretória não ficou particularmente alarmada. Em Março de 1969 o cônsul-geral sul-africano em Lourenço Marques escrevia que «[i]ndications that the Caetano regime is introducing a new era for the Portuguese empire are gradually becoming apparent»; no entanto, não havia razão para duvidar de Caetano, que tinha «repeatedly stressed his Government's determination to defend and retain the Portuguese overseas territories». E isto por causa de laços históricos, culturais e económicos entre a metrópole e as colónias, que se mantinham firmes, assim como do prestígio nacional do regime, que estava em jogo.⁹ Uma informação circulada no mês anterior,

⁸ National Archives of the United Kingdom, Londres (UKNA) FCO 45/1543 Mozambique: Political Situation, Confidencial, do Consulado Britânico em Lourenço Marques, 22 de outubro de 1974, «Dr Caetano's Overseas Policies».

⁹ South African Department of Foreign Affairs Archives, Pretória (SADFAA), 1-113-3 Vol. 4: 1969 to April 1972, do cônsul-geral em Lourenço Marques ao Secretário-Geral dos Negócios Estrangeiros, 4 de Março de 1969.

marcada *Uiters Geheim* – Muito Secreto – estimava que a recente eleição tinha reforçado a autoridade de Marcelo Caetano, tornando mais improvável uma mudança de política, mas que a contestação à guerra crescia no país.¹⁰

4. Uma política coerente?

A maior parte das avaliações de Marcelo Caetano no que toca à política colonial tentam colocá-lo com precisão num traço contínuo que vai desde o integracionismo de Salazar ao federalismo que Caetano tinha defendido antes de chegar ao poder. Numa obra recentemente publicada (Meneses & McNamara, 2018) sugerimos que Marcelo Caetano tentou avançar simultaneamente em várias frentes na esperança que de um destes avanços surgisse a resolução dos problemas com que se via confrontado, fruto das contradições inerentes ao colonialismo em geral e, mais especificamente, à política ultramarina anteriormente definida por Salazar. Perante o agravamento da situação em África, porém, cada elemento desta estratégia complexa e morosa foi minado por expedientes cada vez mais radicais – e frequentemente contraditórios – para resolver de vez o quebra-cabeça que, afinal, não poderia nunca ser resolvido: como pôr fim à guerra sem provocar a queda imediata do regime? Esta volubilidade acabaria por resultar numa falta de confiança generalizada na ação de Caetano.

Seguindo uma já longa tradição portuguesa – a Constituição de 1911, o Ato Colonial, as revisões da Constituição efetuadas após a Segunda Guerra Mundial – uma das frentes de avanço escolhidas por Caetano foi a constitucional, como se estivesse ainda no poder de Lisboa encontrar uma solução legislativa para a crise vivida em África. Aqui sim era visível o cunho federalista; foram entregues algumas competências novas às autoridades angolanas e moçambicanas, sendo estes dois territórios promovidos a «Estados» – uma designação ambígua que parecia comprometer o Estado português com uma ainda maior devolução de poderes a realizar num futuro próximo. Foi também aumentado o número de eleitores, havendo em Angola, em março de 1973, 600.000 recenseados (dos quais apenas 200.000 eram brancos) e em Moçambique 111.000 (Ramos, 2009, p. 701). Podia-se pensar, com base nestas medidas, que Caetano tinha em mente a progressiva autonomização destes «Estados», cujo futuro dependeria da vontade da uma população politicamente ativa e, independentemente de qualquer diferença racial, disposta a defender, pelas armas se necessário, as novas instituições: seriam assim finalmente criados os «novos Brasis», fórmula frequentemente repetida pelo regime. Mas o que significava – o que podia significar – essa descentralização no contexto de uma ditadura – e, sobretudo de uma ditadura em guerra, onde não era tolerada qualquer discussão livre sobre o futuro da nação «pluricontinental»? Como lembra Pedro Aires Oliveira,

¹⁰ SADFA 1-14-1, *Uiters Geheim*, Portugal: Portugal en Oorsese Provinsies, 27 de fevereiro de 1970.

Slogans como a «autonomia progressiva e participada» ainda chegaram a alimentar algumas ilusões quanto a uma possível viragem reformista mas, na hora da verdade, os guardiães do statu quo levariam a melhor. Em 1972, uma nova Lei Orgânica do Ultramar rendia homenagem à ideia autonomista ao atribuir, simbolicamente, o título de «Estados» a Angola e Moçambique, dotados de assembleias com iniciativa legislativa (e eleitas por sufrágio direto, a partir de um corpo eleitoral três vezes maior) e tribunais próprios até ao nível da Relação – mas, num contexto não-democrático, era legítimo perguntar-se qual o verdadeiro alcance de tais medidas. (Oliveira, 2014, p. 531)

Gerou pouco entusiasmo em Portugal esta reforma; não podia ser de outra forma. Foi semelhante o caso em Angola e Moçambique, não obstante o testemunho de Jorge Jardim.¹¹ Não diferia em muito das mudanças de nome impostas por Caetano à PIDE e à União Nacional. Reformas realmente credíveis dependeriam de uma alteração política mais radical em Portugal que passaria, no mínimo, pelo afastamento de Américo Tomás e a derrota das fações integracionistas (Rosas, 1999, p. 44) – mas uma vez iniciado esse processo, as consequências seriam totalmente imprevisíveis. Facilmente se passaria de transição a revolução. E, de facto, Caetano esforçou-se por

¹¹ Escreveu o cônsul-geral britânico em Luanda, Robert W. Ford, na sua avaliação geral de Angola em 1971, «The internal political scene is characterised by indifference and apathy. The new Constitution announced in Lisbon in August, whilst reported on fully, seems to have aroused little interest. The subsequent postponement in September of local elections likewise passed without comment. Local reaction to Prime Minister Caetano's statements on and proposals for the overseas territories is a cautious one of wait and see; wait and see what practical effect the proposals will have here in Angola. Not unnaturally however the introduction of the financial measures and import restrictions was the occasion of outspoken comment, much of it critical, amongst the business community. Critical not so much of the measures themselves, but of the manner in which the decisions were reached in Lisbon without, it is claimed, local consultation.» UKNA, FCO 45/1088 Angola: Annual Review for 1971. Dois anos depois o mesmo Ford escreveria, «The radical shift in economic orientation that has taken place over the last two years has not yet been followed by any moves towards a devolution of political power from Lisbon. Hopes that 1973 would see some movement on the domestic political front towards more local autonomy have not yet been realised.» FCO 45/1502 Angola: Annual Review for 1973. O seu colega francês, Robert Marsan, num longo relatório Confidencial de 6 de fevereiro de 1972, intitulado «Angola 72, sur des airs de fado», descreveu o clima de tensão que se vivia em Luanda: «On peut dire qu'en Angola existe véritablement un régime de caste. Les Noirs sont les parias de cette société. Leurs salaires actuels – en face de l'augmentation sans cesse croissante du coût de la vie – sont dérisoires et les tentations de la société de consommation les placent devant des besoins qu'ils ne peuvent satisfaire et des désirs qu'ils sont incapables d'assouvir [...] Il s'est installé une sorte de haine latente qui se manifeste dans les attitudes, le comportement, et, hélas, aussi la nuit dans les quartiers indigènes, les « mocèques » où vivent, faute de ressources, quelques pauvres blancs, par des règlements de compte que la police a bien soin de ne pas dévoiler.» Archives du Ministère des Affaires Étrangères, La Courneuve (AMAE), Europe Série 28, Sous Série 31, Dossier 1 Portugal Dépendances d'Outremer Angola 1911-1974, Confidencial, cônsul-geral em Luanda (Marsan) ao ministro dos Negócios Estrangeiros, 6 de fevereiro de 1972.

minimizar o impacto das mudanças em curso, quer numa das suas «conversas» com os portugueses, a 15 de fevereiro de 1971, quer numa entrevista com o jornal francês *L'Aurore*, em abril desse ano. Durou pouco a ilusão que a chegada de Caetano ao poder significaria uma mudança tangível¹².

Mais tarde, confrontado com a impossibilidade da transformação do Portugal ultramarino pela via constitucional, Marcelo Caetano mostrou-se disposto a surpreender quer a opinião doméstica, quer a comunidade internacional, através de um *fait accompli*, confrontando ambas com uma súbita alteração das regras do jogo. No caso de Moçambique, por exemplo, não fechou a porta à tentativa de criar uma força política multirracial capaz de garantir os interesses portugueses no contexto de uma independência a proclamar num futuro próximo, constituindo assim uma barreira à FRELIMO. Foi esta tentativa liderada pelo já mencionado Jorge Jardim, que gozava de contactos privilegiados em Lisboa e nalgumas capitais africanas, sobretudo Blantyre e Lusaka. É legítimo pensar que Jardim estava a preparar uma independência em termos favoráveis para a minoria branca, tirando partido do crescente número de soldados africanos nas forças combatendo em Moçambique, especialmente nos «Grupos Especiais» e «Grupos Especiais Paraquedistas», do sucesso da política de aldeamentos em partes do território e de algum abrandamento da repressão policial. Escreve Aires Oliveira, «Jorge Jardim tentou explorar, com o apoio discreto do presidente da Zâmbia, Kenneth Kaunda, o cenário de uma independência «multirracial» em Moçambique, onde os colonos brancos retivessem alguma influência, mas onde políticos africanos figurassem em posições de destaque, solução que deveria envolver a abertura à Frelimo, eventualmente a partir de potenciais trânsfugas» (Oliveira, 2014, pp. 536-537). Nas suas memórias Jardim explicou ter informado Caetano dos encontros já realizados em Lusaka em agosto de 1973; Caetano tê-lo-á encorajado a «prosseguir os meus contactos pesquisando a viabilidade de soluções honrosas» (Jardim, 1976, p. 117). E isto sobretudo porque Caetano se via agora possuído pelo derrotismo (atribuindo Jardim esse derrotismo à proximidade de Costa Gomes, o novo Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, a Caetano). Como veremos, porém, não foi esta a única «fuga em frente» de Caetano.

Em boa verdade, era agora esta estratégia – a criação, debaixo de fogo, de «novos Brasis» por meios constitucionais ou subterfúgios como os propostos por Jardim – tão irrealista quanto o integracionismo defendido anteriormente por Salazar (e, ainda, por Tomás e seus apoiantes). Pior, ao dar um sinal de confiança quanto ao futuro, a alteração do estatuto constitucional de Angola e Moçambique nada fez para

¹² Ver, por exemplo, USNA, NSC Country Files – Europe, Box 701, Telegrama da Embaixada em Lisboa (Knight) ao Departamento de Estado, 9 de Setembro de 1971, em que Knight afirma, «Discussions with the GOP [Government of Portugal] on Africa policy have made it clear that however patient and persuasive the US may seek to be, we are not going to convince the Portuguese against the weight of their own self-interests, traditions and present military capability to defend their position. Portugal will only modify its position when constrained to do so by the cost in manpower and treasure and by the eventual pressures of a disenchanted metropolitan public opinion. Such pressures are not likely to arise in the near future.»

abrandar o ritmo da emigração para as colónias – fenómeno esse cujas consequências práticas (deixando as morais de lado) serviam apenas para tornar mais difícil toda e qualquer política de desenvolvimento económico politicamente aceitável e de integração racial pacífica. Era esta imigração estimulada pelas oportunidades económicas existentes em África graças, em parte, à abertura de Angola e Moçambique ao investimento estrangeiro. Mas este investimento não se coadunava facilmente, em termos propagandísticos, com a guerra sendo travada; era fácil – demasiado fácil até – descrever Portugal como a simples marionete do capitalismo internacional. E, claro, europeus e africanos competiam pelos mesmos postos de trabalho, quer pela falta de qualificações de muitos dos primeiros quer, paradoxalmente, pelo investimento feito na educação dos segundos. A tão desejada sociedade multirracial era tudo menos consensual.

Outra frente de avanço de Caetano na busca de uma solução para o problema colonial foi uma ofensiva diplomática junto dos aliados tradicionais de Portugal, de forma a inverter o ceticismo – ou até a hostilidade – crescente quanto aos destinos do «ultramar» português. Teve início esta ofensiva ainda antes da substituição de Franco Nogueira por Rui Patrício.¹³ Ciente de que alguns países não mais se reconciliariam com a política portuguesa, Caetano priorizou as principais potências ocidentais, começando pelos Estados Unidos (onde o Republicano Richard Nixon seria eleito presidente em finais de 1968) e a Grã-Bretanha (onde o Conservador Edward Heath chegou a Downing Street em junho de 1970). Talvez fosse possível, neste novo contexto internacional, aparentemente mais favorável às pretensões portuguesas, ganhar o tempo necessário para encontrar uma solução durável em África. Caetano falou com o recém-empossado Nixon na Casa Branca em abril de 1969,¹⁴ pondo-se ambos os homens de acordo sobre a necessidade de fazer frente à União Soviética, cuja tática passava agora pela «corrosão da mente e do espírito».¹⁵ Mais

¹³ Segundo o Departamento de Estado norte-americano, «The resignation of Alberto FRANCO NOGUEIRA, officially announced on October 4, comes as no surprise, but his recent decision to run for a National Assembly seat, as well as his reported selection as editor of the influential Lisbon daily, the *Diário de Notícias*, point to his determination to continue a not-so-friendly rivalry (as a key leader of the «die-hard Salazarists») with Prime Minister Caetano, who is more flexible.» USNA RG 59, Political and defense, POL 12 PORT to POL 15-1 PORT, Department of State Intelligence Note 720, 8 de setembro de 1969.

¹⁴ Foi esta a primeira visita de um chefe do governo português aos Estados Unidos. USNA NSC Country Files – Europe, Box 701, Department of State, Memorandum of Conversation, 1 de abril de 1969.

¹⁵ USNA Nixon Presidential Materials, NSC Country Files – Europe. Portugal Vol. 1 1969-1971 to Vol. 2 1972-, Box 701, Secret, Department of State, Memorandum of Conversation, The White House, 1 de abril de 1969. Algumas semanas mais tarde, a 19, foi a vez de Franco Nogueira visitar a Casa Branca, reafirmando a importância da política ultramarina para Portugal: «it was not a personal policy of former Prime Minister Salazar who has now disappeared from the political arena. Portugal's African policy remains unchanged because it fulfils the needs and desires of the Portuguese people». *Foreign Relations of the United States*, 1969-1976, Vol. XXVIII, N. 8, Memorandum of Conversation, pp. 203-206.

tarde, em agosto, e falando com o embaixador norte-americano em Lisboa, Ridgway Knight, Caetano declarou-se favorável à independência de Angola e Moçambique num futuro próximo, desde que todos os elementos da população pudessem conviver pacificamente – como acontecia, explicou, no Brasil.¹⁶ Teve algum sucesso esta ofensiva; em Washington, por exemplo, concluiu-se que «[i]t is not in his nature [...] to issue a «trick» statement in an attempt to deceive. While it remains to be seen just how and when the new Prime Minister can modify his overseas policies, we believe that he does aspire to bring about gradual change in the direction of autonomy. We believe that he is earnest in seeking further economic development and gradual political evolution.»¹⁷. Caetano amealhou algum capital político graças a estas iniciativas e, mais tarde, ao apoio logístico concedido aos Estados Unidos durante a Guerra de Yom Kippur – mas não poderia daqui advir uma solução definitiva para a guerra; apenas podiam obter-se mais meios para a continuar.

Assim sendo, outra vertente desta iniciativa diplomática desenrolar-se-ia, de forma contraditória, em algumas capitais africanas e, até, já perto do fim do regime, junto dos próprios movimentos de libertação. Em fevereiro de 1972 o General António de Spínola recebeu autorização para «desenvolver os contactos bilaterais com o presidente senegalês Leopold Senghor», partindo em abril para uma primeira reunião com um alto oficial senegalês (Rodrigues, 2010, p. 156). Em maio, encontrou-se em Dakar com o presidente Leopold Senghor, defendendo perante este uma tese essencialmente federalista: não tinha a Guiné Portuguesa, de que era Governador, possibilidades de sobreviver como país independente, devendo por isso manter-se dentro do espaço português, ainda que dotada de ampla autonomia. Por sua parte, Senghor insistiu num cessar-fogo ao qual se seguiriam negociações com os movimentos de libertação – estando Amílcar Cabral, explicou, pronto a aceitar um período de autonomia interna de pelo menos dez anos, seguindo-se depois a independência no quadro de uma «comunidade luso-africana». Caetano mostrou-se pouco recetivo à ideia. Não quis que Spínola negociasse diretamente com Cabral, pois abrir-se-ia por essa via um precedente perigoso para todo o Ultramar – e havia ainda a questão do futuro de Cabo Verde. Embora parecesse estar fechada a porta a qualquer acordo, Caetano autorizou um segundo encontro entre Spínola e Senghor, ao qual este acabou por não comparecer, sendo representado pelo ministro Ousmane Camara. Não foi assim o governo português que pôs cobro ao diálogo.

Mais surpreendente – desconcertante, até – foi a posterior reação de Caetano à notícia de que o PAIGC tomara a iniciativa de estabelecer contacto com as autoridades portuguesas da Guiné, sugerindo um encontro ao mais alto nível em Londres. Caetano recusou-se inicialmente a ir e proibiu a continuação dos encontros (Rodrigues, 2010, pp. 172-173). Numa conversa a dois com Spínola, Caetano terá afirmado

¹⁶ USNA RG 59, Political and defence, POL 12 PORT to POL 15-1 PORT, US Department of State Intelligence Note 621, 29 de Agosto de 1969.

¹⁷ USNA RG 59, Political and defence, POL 12 PORT to POL 15-1 PORT, US Department of State Intelligence Note 621, 29 de Agosto de 1969.

preferir a derrota militar na Guiné a uma solução que visse Portugal entregar o território de forma pacífica, abrindo assim uma via para a perda de outros territórios. Tal atitude horrorizou Spínola, para quem Caetano estava disposto a sacrificar as Forças Armadas, a quem – segundo o precedente estabelecido aquando da queda de Goa – seriam atribuídas as responsabilidades da derrota militar que se avizinhava. Francisco Carlos Palomanes Martinho toma esta atitude de Caetano em relação à Guiné como sinal de que «[a] intransigência quanto à soberania em relação às colónias, anunciada desde a década de 1930, mantinha-se. E desta vez nem sequer havia espaço para qualquer tipo de defesa da autonomia» (Martinho, 2016, p. 406). Palomanes Martinho salienta, nesta conversa entre Caetano e Spínola, a ideia defendida pelo primeiro de que não é forçoso que os exércitos vençam para cumprirem a sua missão, desde que combatam «dentro das suas possibilidades». Porquê? No caso da Guiné, para manter incólume o resto do Ultramar; em geral, para garantir a obediência de todos à Lei. Porém, a questão não acabou aqui. Ficou Spínola alheio à ronda negociada com o PAIGC mais tarde protagonizada pelo embaixador José Manuel Villas-Boas em fevereiro de 1974 e patrocinada pelo governo britânico. Sobre esta iniciativa, pouco tem a dizer Rui Patrício:

Estávamos, naturalmente, conscientes dos riscos desta iniciativa no plano dos princípios, e da sua repercussão, interna e externa. A questão da província da Guiné era extremamente complicada. A guerra tinha atingido patamares difíceis e o moral das nossas tropas estava influenciado pela disseminação das ideias derrotistas e pela expectativa de soluções «spinolistas». Era possível que tivesse de ser encarada uma «solução diferente» para a Guiné. Abrir um canal de possível negociação afigurou-se oportuno. (Patrício, 2012, pp. 309-310)

Segundo o próprio Villas-Boas, as «conversas exploratórias» decorriam ainda quando se deu o 25 de Abril – estando programado um novo encontro para 5 de maio (Villas-Boas, 2012, p. 320).

Este episódio reforça a ideia de que Caetano, apesar (ou talvez por causa) da cautela imposta pela sua posição ambígua (por comparação a Salazar) dentro do regime, estava aberto a qualquer iniciativa capaz de contribuir para a resolução dos seus problemas africanos. Confrontado por um bloco conservador que não conseguia ultrapassar pela via legal, mostrava-se disposto a enveredar por caminhos bem diferentes, mesmo que obviamente improvisados. Entrevistado em 1976, no exílio, explicou que a independência das possessões africanas de Portugal surgiria com naturalidade no momento certo, quando as condições necessárias estivessem reunidas e os portugueses estivessem dispostos a aceitá-la. Tal política não tinha sido revelada publicamente porque se receava que um anúncio prematuro levaria a uma perda de controlo sobre a situação. Voltava assim Caetano, depois de afastado do poder, às teses federalistas que durante tanto tempo defendera, mas que, quando líder do governo, não pôde ou soube implementar. Nunca desapareceram inteiramente de vista – mas nunca foram convincentes. A 7 de fevereiro de 1973 o embaixador norte-americano, Knight, cuja missão em Lisboa estava a chegar ao fim,

informou Washington de que Rui Patrício, num almoço oferecido pelo embaixador britânico (Muirhead), havia surpreendido a sua audiência ao explicar que Portugal queria criar uma *Commonwealth*, no âmbito da qual seria reconhecida a independência de Moçambique e Angola. Maior sensação ainda provocou a afirmação que tudo isto aconteceria num prazo de dez a quinze anos. Knight explicou que a ideia exposta por Patrício coadunava-se com o que lhe tinha sido já exposto pelo próprio Caetano, mas mostrou-se algo cético quanto ao significado dado pelos portugueses à palavra «independência» – um ceticismo que seria partilhado, segundo ele, pelo anfitrião britânico.

Note-se também que as teses federalistas tinham de conviver, no próprio espírito de Caetano, com outras bem diferentes. O mesmo Knight informou o Departamento de Estado que, ao visitar Caetano para se despedir, a 16 de fevereiro do mesmo ano, o presidente do Conselho se revelara possuído pela apreensão. A situação em África não podia ser resolvida, afinal, através de fórmulas como «autonomia» ou «independência». A guerra tratava-se pura e simplesmente de uma questão racial, de «negro contra branco». Entre os africanos parecia não haver qualquer vontade de ver instituída uma sociedade marcada pela igualdade, tal como a que Portugal havia criado no Brasil, e queria agora criar na África austral. Pior ainda, sem apoios externos de monta, Portugal não resistiria o tempo necessário para criar uma tal sociedade. A derrota portuguesa poria em perigo toda a região. Era a primeira vez, explicou Knight ao Departamento de Estado, que Caetano se mostrava tão pessimista, apresentando a situação em termos exclusivamente raciais; concluía o diplomata que o presidente do Conselho já não acreditava em fórmulas políticas tais como «autonomia» e «independência», sendo a proteção da população branca o único critério válido – proteção essa que dependia unicamente de um controlo firme dos territórios por parte de Portugal. E de facto, quando se examina o último ano do Estado Novo, é inegável a maior preocupação pública agora evidenciada com a proteção da população branca. Na última das suas «conversas» com os portugueses, Caetano explicou que toda e qualquer solução para África teria sempre que respeitar a continuidade da presença portuguesa – vidas e património – naquele continente. O inimigo travava uma guerra racial, desejoso de expulsar os brancos; Portugal não deixaria que isso acontecesse. Note-se que esta linha de pensamento não era nova, tendo já sido exposta a diplomatas estrangeiros e ao país pelo presidente do Conselho; em discurso de 27 de setembro de 1970, aos delegados da ANP no Palácio Foz, Caetano afirmara que os portugueses combatiam não por uma missão ou destino histórico, ou pelo Ocidente, ou qualquer outra grande ideia. Como o resume Bairrão Ruivo, «[a] justificação era bem mais prosaica: a presença de milhares de portugueses cujos interesses era impreterível proteger» (Ruivo, 2015, p. 27). A defesa pelas armas da população branca e seus interesses económicos era, claro, incompatível com teses federalistas. Em conversa com Henry Kissinger, a 17 de dezembro de 1973, Caetano afirmou, segundo o relato norte-americano, «The problem put forward by our enemies is not one of there being colonies or independent states in Africa but whether or not the Whites are to stay there [...] the powers in Southern Africa cannot abandon the whites there who are just groups

of souls dispersed here and there, but organized societies, with large cities and permanent institutions. It would be physically impossible to leave.»¹⁸.

5. A dimensão militar

Assim sendo, as palavras de Caetano no exílio soam a falso. Estamos, parece-nos, perante uma situação em que o governo de Marcelo Caetano parecia seguir simultaneamente várias políticas, algumas a céu aberto, outras em segredo, e uma das quais – a do movimento lento mas seguro em direção a uma independência cujos contornos estavam ainda por definir – seria retrospectivamente explicada por Caetano como a única verdadeira. Mais recentemente, o que a historiografia do período trouxe à luz veio reforçar esta interpretação das ações de Caetano. A céu aberto, as Forças Armadas combatiam para preservar a natureza pluricontinental de Portugal e a política multirracial de cariz luso-tropical que a sustentava. Simultaneamente, porém, e com o beneplácito do Governo, essas mesmas Forças Armadas participavam numa tentativa de estabelecer, em colaboração com outros países, cuja política racial era completamente diferente da portuguesa, um reduto branco em África. Toda a recente investigação (Barroso, 2013; Afonso & Matos Gomes, 2014; Ribeiro De Meneses & McNamara, 2018) sobre o Exercício ALCORA, um pacto militar secreto com a África do Sul e a Rodésia, veio tornar ainda mais difícil, senão mesmo impossível, a tentativa de encontrar o fio condutor único e inequívoco no labirinto das intenções coloniais de Caetano; veio, também, dar a estocada final aos argumentos de que Portugal tinha a situação militar contida nos vários campos de batalha em África. Não tinha – e por isso mesmo, cada vez mais isolado no Ocidente, teve de procurar a colaboração da África do Sul, defensora de uma segregação racial que em tudo contrariava o multirracismo apregoado por Lisboa, e da Rodésia, cuja independência, declarada unilateralmente pela minoria branca, nenhum outro país reconhecia. A cumplicidade entre os três países, especialmente forte no que tocava à ajuda económica a Salisbúria, sujeita entretanto a um programa de sanções comerciais pela parte das Nações Unidas, foi substancialmente reforçada a partir do momento em que Marcelo Caetano substituiu Oliveira Salazar. O Exercício ALCORA – o mais importante exemplo desta cumplicidade – nasceu já durante o Governo de Caetano.

Salazar permitira, ao longo dos anos Cinquenta e Sessenta, uma aproximação militar gradual à África do Sul. Em finais de 1967, confessou mesmo a Franco Nogueira que talvez essa aproximação levasse, num futuro próximo, à presença de tropas sul-africanas em Angola, não querendo por isso que se apregoasse que Portugal nunca aceitaria qualquer colaboração estrangeira na defesa do Ultramar (falava-se, na altura, de uma cooperação brasileira em Angola, algo que Franco Nogueira queria negar terminantemente) (Ribeiro De Meneses & McNamara, 2018, p. 118). No verão

¹⁸ USNA Nixon Presidential Material Staff National Security Council (NSC) Files, Country Files – Europe Portugal Vol. I 1969-1971 to Portugal Vol. II 1972-, Box 701, Memorandum of Conversation, 17 de dezembro de 1963, São Bento Palace, Lisbon.

do ano seguinte, essa previsão começou a tornar-se realidade, prestando a África do Sul auxílio aéreo no sul da colónia portuguesa no âmbito da «Operação Bombaim». Pretória tinha assistido à substituição do histórico Hendrik Verwoerd por B. J. Vorster, mais pragmático e por isso mesmo disposto a prestar o apoio cada vez mais preciso pelos portugueses. O ministro da Defesa, P. W. Botha, era um adepto incondicional das teorias de contrainsurreição defendidas, no seio do exército sul-africano, por figuras como o General Charles ‘Pop’ Fraser; para este, era fundamental manter o conflito longe das fronteiras República da África do Sul – ou até da Namíbia. Pretória queria ajudar e Lisboa precisava de auxílio financeiro e militar. O preço deste auxílio era, porém, considerável – uma maior cooperação tática e estratégica com a África do Sul (e a Rodésia) que iria subalternizar, pela simples força dos meios de que Pretória dispunha, o esforço de guerra português na África Austral. A descoberta de vastas reservas de petróleo facilmente explorável ao largo de Angola ajudou a convencer os políticos sul-africanos que o auxílio a conceder a Portugal não seria dado a fundo perdido.

Do que não há dúvida é de que a partir da chegada de Marcelo Caetano ao poder esta cooperação se intensificou, fosse qual fosse a opinião de Caetano sobre estes novos parceiros, outrora rivais.¹⁹ Talvez tal aproximação fosse inevitável, dados os problemas enfrentados pelos comandos militares portugueses, não resultando, por isso, do afastamento de Salazar. Do que não há dúvida é que, embora não disponhamos de indicações precisas sobre o envolvimento de Caetano no processo, o peso cada vez maior da ajuda sul-africana na defesa do ultramar português não facilitava a vertente federalista da política colonial portuguesa. Pretória jogava pelo seguro, elogiando publicamente a firmeza com que os portugueses apregoavam a sua intenção de permanecer em África; para o governo de Vorster isso significava, não a criação de uma *Commonwealth* lusitana ou de novas Rodésias insustentáveis em Angola e Moçambique mas, antes e unicamente, a manutenção da soberania portuguesa tal como vinha sendo exercida há décadas.²⁰ Era nessa manutenção que os Sul-africanos

¹⁹ Caetano manifestou a sua preocupação com «the phenomenon of white racism in Rhodesia and the Republic of South Africa and of black racism in the newly independent black African nations.» USNA RG 59, Political and defense, POL 12 PORT to POL 15-1 PORT, US Department of State Intelligence Note 621, 29 de Agosto de 1969.

²⁰ Eram vários os canais que as autoridades portuguesas usavam para fazer chegar a Pretória a mensagem de que nada os iria demover de permanecer em África. Numa das muitas reuniões entre comandos de polícias portuguesa, rodesiana e sul-africana, Sydney Bristow, Rodesiano, afirmou que «People say that the students are focussing the attention on Portuguese Universities because Mr. Caetano is more liberal than Salazar», ao qual Silva Pais, director-geral da PIDE, respondeu, «The fight against communism remains the same. There will not be much change.» E quando o Brigadeiro Venter, da polícia sul-africana, perguntou «Wouldn't Portugal now leave Africa as people predict?» Silva Pais respondeu apenas com um curto «No». Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT), Arquivo PIDE-DGS, Serviços Centrais, Proc. CI (2) N. 6241, Pasta 12, Reunião dos representantes das polícias da RAS, Rodésia e PIDE, Pretória, 26-27 de fevereiro de 1969. Em Novembro desse ano, Sá Viana Rebelo agradeceu – num inglês bastante suspeito – os parabéns enviados por P.W. Botha por oca-

apostavam, algo que o Governo português não podia ignorar. A África do Sul, excessivamente confiante no seu destino e força militar, desconfiava da solidez da experiência rodesiana, aconselhando sempre Ian Smith a negociar uma solução com a Grã-Bretanha que pusesse fim ao estado de exceção vivido naquele território e que, permitindo a partilha do poder com a maioria africana, mesmo assim subtraísse a Rodésia ao número de possíveis inimigos de Pretória. Mas Angola e Moçambique eram encarados de outra forma – parte de uma nação «pluricontinental» da qual nunca se separariam por vontade desta. Após uma longa negociação, a África do Sul concedeu a Portugal um empréstimo de 25 milhões de Rands, em ouro e em espécie, sendo esta segunda soma (6,6 milhões de Rands) destinada à compra de material bélico novo e usado.²¹ Foi um primeiro passo.

Na origem imediata do Exercício ALCORA esteve a divulgação de um relatório do general Fraser – extremamente crítico, aliás – sobre a conduta da guerra (entendida como esforço de contrainsurreição e, por isso mesmo, um fenómeno que transcendia as Forças Armadas, envolvendo necessariamente a administração civil) no sul de Angola. Era este o ponto geográfico de maior interesse para os Sul-africanos, dada a presença na região de guerrilheiros da SWAPO, que se infiltravam na Namíbia através de território que o Exército português deixara de controlar. Segundo Luís Barroso, a este relatório estava subjacente o nervosismo com que Pretória acompanhou a substituição de Salazar por Caetano e os primeiros passos deste em relação ao ultramar (Barroso, 2018, pp. 50-51). A partir desse momento o processo acelerou, com o general Venâncio Deslandes, Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, visitando a África do Sul em agosto de 1970. O Exercício ALCORA foi estabelecido num encontro no Ministério da Defesa, em Pretória, em outubro desse ano, ainda sem delegados rodesianos, sendo Portugal representado pelo coronel Francisco Maria Rocha Simões. A estrutura foi rapidamente montada, com um Comité de Alto Nível e outro de Coordenação, e uma longa lista de subcomités técnicos, cuja esfera de acção cobria Informações, Planeamento Aéreo, Defesa Aérea, Logística, Comunicações, Telecomunicações e Guerra Eletrónica, Estratégia de Contrainsurreição, Comando e Controlo, Ação Psicológica e Cartografia. Todos estes corpos reuniam-se duas vezes por ano, alternando o país em que o faziam e produzindo vários relatórios, em busca de uma doutrina comum; o Comité de Alto Nível efetuava a ligação com os três ministros da Defesa.

Não sendo este capítulo o local indicado para resumir tudo o que se sabe sobre o Exercício ALCORA, é forçoso, porém, lembrar alguns pontos essenciais sobre este

sião das eleições em Portugal: «My country understands that it must not risk itself and, particularly, that the defense of the Portuguese overseas is a designment of the Nation, to which the actual generations must serve. In this way, the cooperation between our two countries is of the most interest for the peace in Austral Africa». AND, Fundo 1, Série 7, Caixa 32, Carta, Sá Viana Rebelo a P. W. Botha, 14 de Novembro de 1969.

²¹ Arquivo da Defesa Nacional, Paço de Arcos (ADN), Fundo 1 Série 7 Caixa 32, Top Secret, Loan Agreement between the South African Reserve Bank and the Government of the Republic of Portugal, 17 de Março de 1970.

fenômeno, até recentemente desconhecido. Em primeiro lugar, é notável o silêncio que sobre ele se abateu, o que indica, cremos, a importância de que realmente se revestiu – e o embaraço que causaria a revelação dos seus contornos. Nenhuma das principais figuras militares da época, quer entre oficiais reformados compulsivamente após o 25 de Abril, quer entre os que ficaram nas Forças Armadas, dois deles assumindo, no caso português, a suprema magistratura da nação, a ele se referiram. Entrevistas, por vezes extensas, com figuras como Spínola e Gomes da Costa, nada revelaram sobre o Exercício ALCORA, assim como as primeiras biografias destes oficiais. O mesmo se pode dizer de políticos e oficiais sul-africanos e rodesianos. O projeto findou pouco tempo após a revolução portuguesa, havendo duas últimas reuniões de alto nível (uma delas em Lisboa). Mas muito pouco se sabia sobre o caso, e menos ainda foi dito publicamente. Quase quarenta anos de escrita sobre o marcelismo, o 25 de Abril e a transição para a democracia nada revelaram sobre este processo. Tendo em conta que os três regimes envolvidos no ALCORA expiraram, em 1974, 1980 e 1994, não deixa de ser este silêncio digno de ponderação. Só a abertura de arquivos militares em Portugal e na África do Sul veio alterar esta situação. Estamos ainda por encontrar referências concretas ao Exercício ALCORA em documentos provenientes de outros países, o que é igualmente notável. Note-se que ainda recentemente Rui Patrício escreveu, sobre as relações com a África do Sul,

Embora enfrentando problemas semelhantes em matéria de resistência à subversão e ao terrorismo, nunca se estabeleceu nenhuma estratégia comum ou esquema conjunto no âmbito militar, o que não terá porventura excluído atitudes localizadas ou pontuais de cooperação no domínio de órgãos de segurança. O mesmo acontecia em relação à Rodésia. (Patrício, 2012, p. 295)²²

Em segundo lugar, uma vez operacional, o Exercício ALCORA evoluiu rapidamente, quer na sua estrutura, quer na sua missão. Quando o 25 de Abril foi desencadeado pelo MFA, estava já a funcionar em Salisbúria um Serviço de Informações Permanente ALCORA (PAIO) e em Pretória o PAPO (Organização Permanente de Planeamento ALCORA) – um quartel-general ALCORA ocupando um edifício construído com aquele fim específico em mente, com pessoal militar destacado pelos três

²² O depoimento de Silva Cunha é essencialmente o mesmo: «A abertura pela FRELIMO de uma frente no distrito de Tete, apesar de prevista há muito tempo, agravou aquele estado de tensão e originou pressão sobre os governos português e sul-africano e algumas decisões não muito felizes do governo rodesiano.

As primeiras tinham por objetivo conseguir a adesão dos dois governos à criação de um sistema permanente de cooperação militar, verdadeira aliança que assegurasse o emprego coordenado de forças dos três países, no território de qualquer deles, sempre que as circunstâncias o tornassem necessário...

Nunca aderimos a esta ideia (que também não teve o acordo dos sul-africanos), embora aceitássemos o princípio do encontro periódico dos Estados-Maiores dos três países e dos respetivos serviços de *Intelligence*, para troca de informações que permitissem acompanhar a evolução da situação na África Austral no que respeitava às ameaças contra a Paz» (Cunha, 1977, p. 232).

países (o que no caso português significou, para não levantar suspeitas, um reforço do gabinete do adido militar em Pretória). Fora o PAPO encarregado de estudar a melhor forma de derrotar o inimigo comum – os movimentos de libertação que ameaçavam os três países membros. Depois de passar anos a estudar a possibilidade de um conflito convencional contra uma força pan-africana, possivelmente apoiada pela União Soviética ou pela China, virava-se agora o Exercício ALCORA diretamente para uma ameaça muito mais imediata, que já não podia ser ignorada. Mais ainda: fora tomada a decisão de criar forças de reserva e estratégicas para uso em missões ALCORA, compostas por unidades fornecidas pelos três países membros. Teriam como fim acudir aos campos de batalha mais críticos – todos eles, nesta altura, em território português. Era no distrito de Tete, onde estava a ser construída a barragem de Cabora Bassa e ponto de passagem para os guerrilheiros quer da FRELIMO, quer da ZANU, que estavam concentradas as atenções. A criação de uma tal força comum, no âmbito do Exercício ALCORA, significava que este acordo passaria a uma aliança formal, publicamente assumida pelos três países, pois, como reconheciam todos os intervenientes, o ALCORA só teria um efeito dissuasor se fosse conhecido pelo inimigo. Porém, mais do que esse efeito dissuasor, o anúncio público de uma aliança e de uma colaboração militar tripartida teria certamente um efeito catalisador à escala global que favoreceria os movimentos de libertação. Os custos políticos para Portugal, na linha da frente em termos militares e sujeito a enormes pressões internacionais, seria enorme²³.

Mesmo os custos militares eram altos – pelo menos era essa a opinião de Costa Gomes que, num parecer de 25 de outubro de 1973, escreveu, «[p]enso que é demasiado ambicioso o plano de criarmos inicialmente uma FEA [Força Estratégica ALCORA] com um elemento terrestre constituído por uma Brigada Aerotranspor-

²³ O cuidado demonstrado por Lisboa em evitar esses custos era, por vezes, motivo de frustração para os seus novos parceiros na África Austral. Quando Sá Viana Rebelo, em visita a Moçambique, se encontrou com o seu congénere sul-africano, Botha, mas não com John «Jack» Howman, titular daquela pasta na Rodésia, Ian Smith não escondeu a mágoa sentida: «I must, however, express disappointment and surprise that the opportunity afforded by General Rebelo's presence in Southern Africa was not taken to have similar discussions with my Minister of Defence, Mr. Howman. In Southern Africa the interests of our three countries are indivisible and I believe that we should all ensure that we lose no opportunity of furthering our mutual cooperation». Corey Historical Library, Rhodes University, Grahamstown, Ian Smith Papers, Box 15, Relations with Other Countries, carta, Ian Smith a Marcelo Caetano, 21 de Agosto de 1972. Em Outubro Smith esteve em Lisboa e no Funchal, encontrando-se duas vezes – a primeira de forma secreta com Caetano; todos os preparativos da viagem foram envoltos em mistério, Smith chegando a Lisboa a bordo de um Boeing 707 da Força Aérea Portuguesa e não da TAP. A visita – mas não as conversas com Caetano – está detalhada em Smith, Box 15, Relations with Other Countries, Confidencial, «Prime Minister's Visit to Portugal». Segundo Jacques Tiné, embaixador francês em Lisboa, «Les fonctionnaires portugais, ainsi que la presse, conservent, en effet, un silence à peu près impénétrable sur l'événement». MAE, Europe, 28-23-16, Relations Portugal-Rhodésie, Jacques Tiné ao ministro dos Negócios Estrangeiros, 3 de novembro de 1972.

tada e um elemento aéreo constituído por uma força aérea [...] Não vejo como poderemos, mesmo com ‘forças designadas para atribuição’, organizar a nossa quota parte da FEA, em curto prazo.». A falta de helicópteros operacionais estava por trás desta dificuldade. Já as Forças de Reserva não inspiravam tanto cuidado a Costa Gomes, «visto essa força ser fornecida pela RAS [República da África do Sul].»²⁴

Estes custos políticos e militares trazem-nos ao último ponto sobre o Exercício ALCORA que vale a pena referir neste texto. Qual a posição de Marcelo Caetano sobre o acelerar da cooperação militar que coincide com a sua subida ao poder? Que pensava ele do que se estava a passar – do Exercício ALCORA em geral, do estabelecimento do PAPO e da força de intervenção comum, da maior cooperação com potências cujo ponto de vista sobre política racial era tão radicalmente diferente daquela que há décadas Portugal vinha apregoando? A simples resposta é que, por enquanto, ainda não sabemos. Luís Barroso menciona a apreensão de Caetano quanto à situação militar em África antes e depois do seu périplo ultramarino de março de 1969 (Barroso, 2018, p. 45), mas afirma apenas, e com a cautela necessária, que «[é] muito provável que Caetano tivesse em mente que a solução teria de passar por Pretória e Salisbúria» (Barroso, 2018, pp. 45-46). O envolvimento preciso dos três chefes de governo – Vorster, Smith e Caetano – no Exercício ALCORA está ainda por esclarecer. Um extenso documento de novembro de 1973, assinado pelo coronel Eduardo Alberto Silva e Sousa, secretário da Comissão de Coordenação para os Assuntos do Ultramar²⁵, redigido antes de um encontro entre os ministros da Defesa português e sul-africano, afirmava que «[t]anto a RAS como a ROD[ésia] têm por diversas vezes em reuniões da Comissão de Alto Nível ALCORA (ATLC) recomendado que se realize uma reunião dos Primeiros-Ministros dos Países ALCORA, para definir aspetos que excedem o âmbito puramente militar, mas que se relacionam com o EXERCÍCIO ALCORA’. Sugeria o oficial que, «a menos que a RAS pretenda a elaboração formal de uma aliança, pacto, convénio ou qualquer outro compromisso ligando politicamente os três países, num conceito ALCORA, o que se ignora e nos transcende», não seria necessária tal reunião, «embora seja óbvia a indispensabilidade de que Suas Exce-lências estejam cientes e aprovelem os conceitos básicos e a orientação que presidem aos trabalhos ALCORA». A afirmação mais arrojada quanto ao projecto ALCORA é feita por Aniceto Afonso e Carlos de Matos Gomes na conclusão do seu livro (Afonso & Matos Gomes, 2014): o Exercício ALCORA iria ser tornado público no verão de 1974 – objectivo gorado, mesmo que inadvertidamente, pelo MFA – possibilitando depois uma declaração de independência por parte da população branca de Moçambique e Angola.

²⁴ ADN, 7624, Muito Secreto, Parecer, Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, Parecer, Constituição de Forças de Reserva e Estratégicas ALCORA, 25 de Outubro de 1973.

²⁵ Fora esta criada para «assegurar a coordenação de todos os assuntos ALCORA, orientar as Subcomissões e manter as ligações com os países membros do acordo». ADN SGN Caixa 6179, Muito Secreto, N. 516/AU, «Exercício ALCORA. Organização das Estruturas Nacionais Antecedentes», Francisco Costa Gomes, 17 de dezembro de 1973.

Foram já avançadas algumas teorias mas, por enquanto, faltam-nos as provas absolutamente necessárias para arriscar uma conclusão sobre este ponto. Tendo em conta a importância crucial desta matéria, esta falha põe em causa muito do que sabemos – ou julgamos saber – sobre as políticas coloniais, externa e de guerra de Marcelo Caetano. Do que não restam dúvidas, porém, é de que a pressão sul-africana para que o Exercício ALCORA se tornasse público era real, e de que estava a aumentar; e de que tal passo, a ser dado, significaria o fim de toda e qualquer ambiguidade quanto à política colonial portuguesa. Significaria ainda o reconhecimento de que já não havia qualquer possibilidade de uma solução política para as colónias. Deixando de ter poder de manobra, Portugal unir-se-ia a uma potência militar que via o conflito em África exclusivamente através do prisma da contrainsurreição; esta, para ser vencida, requeria um esforço contínuo e a cooperação de todos os órgãos do Estado e da sociedade civil. Era a guerra sem fim, o pesadelo da maior parte das Forças Armadas portuguesas.

A dúvida colocada em relação a Marcelo Caetano é ainda extensível às principais figuras da hierarquia militar em 1974: Costa Gomes e Spínola, por um lado, e os oficiais tradicionalistas como Luz Cunha, que substituiu o primeiro na chefia do Estado Maior Geral das Forças Armadas, e, claro, Kaúlza de Arriaga. Costa Gomes, oficial popular entre os Sul-africanos graças ao seu desempenho em Angola, pragmático e até inovador, estava perfeitamente inteirado de tudo o que se relacionava com o Exercício ALCORA. Alguns documentos parecem indiciar uma crescente relutância em acompanhar os desenvolvimentos propostos por Pretória e Salisbúria. Assim, por exemplo, comentando, em março de 1973, o «futuro do Exercício ALCORA», Costa Gomes discordou da ideia, admitida no Conceito Estratégico do Exercício, de que «por uma ação exclusivamente militar se possa destruir o terrorismo». Para Costa Gomes, o entendimento da finalidade do ALCORA expresso por um delegado sul-africano era contrário à «nossa filosofia ultramarina». Assim sendo, embora a ameaça fosse comum, deveria esta ser combatida «através de ações flexíveis e equilibradas planeadas e comandadas pelo país ameaçado» (que era, nesta fase, Portugal). Os outros dois países deveriam, «se solicitados», prestar-lhe «o maior auxílio a todos os níveis».²⁶ Costa Gomes discordava ainda da necessidade de «realizar operações em grande escala» para contrariar a «subversão», e sobretudo de constituir «Estados Maiores Combinados Permanentes». Resumindo a sua posição, escrevia Costa Gomes, «[d]evemos conservar a nossa liberdade de ação não tomando compromissos que tornem difícil a nossa posição política»²⁷.

Se juntarmos a pressão sul-africana para o anúncio público da existência do ALCORA e da criação de forças de intervenção rápidas mistas, e se tivermos em conta a ameaça zairense, que levou no início de 1974 Lisboa a pedir a ajuda de Pretória em caso de invasão de Cabinda, do norte de Angola, ou de ambos os territórios, por forças regulares daquele país em apoio à FNLA, somos confrontados com uma situação

²⁶ ADN Fundo 3 Série 25 Caixa 58 N.16, Parecer, Futuro do Exercício ALCORA, Francisco da Costa Gomes, 1 de Março de 1973.

²⁷ Idem.

clara: a dependência portuguesa do apoio sul-africano era grande, e não podia senão continuar a crescer. Qualquer figura minimamente consciente da realidade do esforço de guerra português – e Caetano era-o – entenderia esta realidade. O discurso, cada vez mais usado, de um conflito racial desejado pelo inimigo comum, apoiado por uma coligação internacional, pode ser interpretado como um reflexo desta realidade. Colocava a situação vivida na África austral num plano que facilitava a cooperação com a Rodésia e a África do Sul.

O esforço de guerra português não se resumiu, claro, ao Exercício ALCORA. Logo de início, Caetano deu grande autonomia aos «generais mais carismáticos, e detentores de agendas políticas próprias», tais como Spínola na Guiné e Kaulza de Arriaga em Moçambique, tornando-se por isso mesmo «refém das suas estratégias de escalada militar que, como é sabido, acabariam por não produzir os resultados esperados» (Oliveira, 2014, p. 532).²⁸ Rui Ramos estabelece um contraste claro entre Salazar e Caetano: o primeiro «reduzira a guerra a uma rotina barata»; o segundo «precisou de uma posição de força para as suas iniciativas políticas», pelo que «[d]eu assim aos generais a oportunidade de protagonizarem grandes manobras e gerarem grandes expectativas» (Ramos, 2009, p. 706). Entusiasmado pela possibilidade de uma reviravolta na situação militar em África, terá depois ficado de certa forma refém das ambições políticas dos generais a quem tinha dado protagonismo, afigurando-se a continuidade de Tomás na chefia do Estado como uma melhor solução (Rodrigues, 2010, pp. 154-161 e pp. 186-198). Continua Ramos, «No Verão de 1973, Kaulza e Spínola regressaram à Metrópole. Vinham para conspirar, sobretudo Kaulza, vexado pelo escândalo dos assassinatos de civis por tropas portuguesas em Wyriamu» (Ramos, 2009, p. 707).

A confiança depositada nestes generais de pouco valeu no campo militar. O nome de Kaulza ficará para sempre associado à Operação Nó Górdio, manobra militar convencional de grandes dimensões que, apesar dos meios nela envolvidos, pouco fez para prejudicar a FRELIMO. Pelo menos esta operação não teve consequências diplomáticas para Portugal; o mesmo não se pode dizer da Operação Mar Verde, aprovada por Caetano em novembro de 1970 mediante proposta de Spínola. Tinha por fim «promover [...] o derrube e eventual assassinio de [Sékou] Touré; capturar o líder do PAIGC, Amílcar Cabral, trazendo-o para a Guiné-Bissau; libertar os prisioneiros portugueses detidos em Conacri; destruir instalações e embarcações marítimas do PAIGC, bem como um conjunto de *Mig* soviéticos existentes na República

²⁸ Esta autonomia, foi ganha, segundo o embaixador francês, François Rose, à custa do próprio Marcelo: «Ces dispositions [...] déchargent le Président du Conseil d'une prérogative essentielle au profit du Ministre de la Défense: j'incline à penser que dans l'esprit du Professeur Caetano ce geste de confiance s'adresse davantage à l'Armée elle-même qu'à son chef, le Général Sá Vianna Rebello, dont la personnalité n'a pas encore pris beaucoup de relief depuis qu'il a été appelé, au lendemain même de l'investiture du Chef du Gouvernement, à remplacer le Général Araujo. L'homme fort de l'Armée demeure le Général Deslandes au profit de qui est enfin réalisé la concentration de l'autorité et une plus étroite coordination des trois Armes.» AMAE, Europe 28-7-1, Portugal, Défense Nationale, Forces Armées, 1966-1970, François Rose ao ministro dos Negócios Estrangeiros, 11 de julho de 1969.

da Guiné» (Rodrigues, 2010, p. 145). Caetano julgou este ataque surpresa a um país vizinho capaz de resolver a situação na Guiné. Foi, porém, um fracasso, deitando a perder grande parte do esforço diplomático até então feito. O resultado foi a condenação de Portugal pelo Conselho de Segurança da ONU no mês seguinte e o fim do benefício da dúvida dado pela comunidade internacional desde a substituição de Salazar (Rodrigues, 2010, 148). Note-se também a falta de coordenação entre os três teatros de operações, especialmente Moçambique e Angola; a forma de fazer a guerra nos dois territórios era totalmente diferente, sobretudo no que diz respeito ao entrosamento com os serviços de informações (começando pela PIDE-DGS, que desenvolvera, através dos *Flechas*, uma capacidade militar própria) e forças auxiliares estrangeiras – auxiliares zaienses, zambianos, etc.

6. Conclusão

A 25 de abril de 1974 o MFA desferiu um golpe fatal ao Estado Novo e abriu as portas – após alguns meses de hesitação – à descolonização. Por terra ficaram as esperanças de «novos Brasis» multirraciais em África mas, também, os planos para a construção de um reduto branco, a ser erguido com a ajuda da Rodésia e da África do Sul. Perante a possibilidade de uma guerra sem fim, a ser travada em Angola e Moçambique contra um inimigo cada vez melhor armado e treinado, elementos das Forças Armadas decidiram agir, tirando o país do beco sem saída em que se encontrava e do qual o regime o não podia retirar. Dentro desse regime digladiavam-se duas correntes, a federalista e a integralista. Marcelo Caetano não optou decisivamente por uma contra a outra, adotando o discurso de ambas consoante a ocasião – e lançou mão ainda a outras soluções (a Operação Mar Verde, o Exercício ALCORA, os planos de Jorge Jardim, negociações directas com o PAIGC) quando estas lhe eram apresentadas como capazes de resolver o problema colonial. Na verdade, porém, já só havia um futuro possível para o Ultramar: a independência de cada uma das suas partes. Ao adiar esse futuro, o marcelismo serviu apenas para diminuir a influência que nele teriam Portugal e as centenas de milhares de portugueses que residiam em África.

Fontes e Bibliografia

- Afonso, A., & Gomes, C. M. (2013). ALCORA: o acordo secreto do colonialismo. Lisboa: Divina Comédia.
- Castilho, J. T. (2004) – Castro, Fernando Augusto de Santos e. In *Dicionário biográfico parlamentar 1935-1974*, vol. 1 (pp. 195-396). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais/Assembleia da República.
- Cunha, J. S. (1977). *O Ultramar: A Nação e o «25 de Abril»*. Coimbra: Atlântida Editora.
- Guerra, J. P. (1993). *Memórias das Guerras Coloniais*. Porto: Afrontamento.
- Jardim, J. (1976). *Moçambique terra queimada*. Lisboa: Intervenção.
- Leitão, N. A. (2007). *Estado Novo, democracia e Europa, 1947-1986*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mahoney, R. (1983). *JFK: Ordeal in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

- Martinho, F. C. (2016). *Marcelo Caetano: uma biografia (1906-1980)*. Lisboa: Objectiva.
- Meneses, F. R. (2010). *Salazar: uma biografia política*. Lisboa: Dom Quixote.
- Meneses, F. R., & McNamara, R. (2018). *The white redoubt, the great powers and the struggle for Southern Africa, 1960-1980*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Nogueira, F. (1986). *Um político confessa-se (Diário: 1960-1968)*. Porto: Livraria Civilização.
- Oliveira, P. A. (2014). O Ciclo Africano. In: *História da expansão e do Império Português* (pp. 341-545). Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Patrício, R. (2012). Política Externa Portuguesa, 1970-1974. . In: *Marcelo Caetano: tempos de transição* (pp. 279-314). Porto: Porto Editora.
- Ramos, R. (2009). Idade Contemporânea (Séculos XIX-XXI). In: *História de Portugal* (pp. 437-777). Lisboa: Esfera dos Livros.
- Rodrigues, L. N. (2010). *Spínola*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Rosas, F. (1999). O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo. In: *Do Marcelismo ao fim do Império* (pp. 15-59). Lisboa: Editorial Notícias.
- Ruivo, F. B. (2015). *Spínola e a revolução. Do 25 de Abril ao 11 de Março de 1975*. Lisboa: Bertand Editora.
- Villas-Boas, J. M. (2012). Angústia' e 'Hesitação'. In: *Marcelo Caetano: Tempos de Transição* (pp. 315-21). Porto: Porto Editora.

A ECONOMIA PORTUGUESA DOS ANOS SESSENTA: UMA PESADA CONTINUIDADE*

José Reis**

Resumo

Este texto, que se coloca no campo amplo da economia do desenvolvimento, debruça-se sobre o processo industrialista «moderno», assente nas indústrias pesadas de base, que marcou e definiu a economia portuguesa dos anos sessenta. Sabendo-se que este é um período de grandes transformações, tanto a nível interno como externo, insiste-se, contudo, no facto de esta ter sido uma pesada continuidade, mais do que um fator de desenvolvimento da economia e da sociedade. Para além da questão essencial da ausência de democracia política, económica e social, o que está em causa é o facto de tal processo, tendo tido enormes consequências em matéria de crescimento do PIB e tendo-se baseado na acumulação de capital, não ter criado emprego e, por isso mesmo, ter tornado o país num «exportador» de força de trabalho, através de uma emigração massiva, em vez de numa economia industrial moderna.

Usando como método decantar os contrastes que se revelariam com a revolução democrática do 25 de Abril, mostra-se que foi só com esta que se realizaram as transformações que a industrialização desencadeou nas sociedades capitalistas do século XX: adensamento das relações intersectoriais, aumento do emprego, inclusão pelo trabalho através do salário direto e do indireto, infraestruturização material e social, acesso a serviços coletivos.

* A discussão que aqui proponho relaciona-se com o trabalho que desenvolvo no âmbito do Pro-jeto RECON-Que ciência económica se faz em Portugal? Um estudo da investigação portuguesa recente em Economia, financiado pela FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia e co-financiado pelo FEDER-Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - PTDC/IVC-HFC/3826/2014 - POCI-01-0145-FEDER-016871. No livro *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*, que publiquei recentemente (Reis, 2018), encontra-se, com outro contexto, muito do que aqui vou defender. Este texto deve, pois, ser relacionado com aquele livro, do qual é tributário.

** Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais.

Evidentemente que foram muitos os dilemas e várias as contradições com que o regime se confrontou ao longo de uma década em que desencadeou uma guerra colonial e em que a capacidade de financiamento do Estado teve que ser canalizada para este fim bélico. Tornava-se necessária uma abertura exportadora e Portugal foi fundador da EFTA. Já no fim iniciaram-se as negociações para o Acordo com o Mercado Comum. Mas os «golpes de asa» não foram suficientes para reorganizar as estruturas do país e para garantir que, pelo menos, uma nova política industrial podia reverter qualitativamente o quadro prevalecente. Muito menos, claro está, para estabelecer as várias formas de democracia.

Aquele tipo de indústria cresceu de costas voltadas para o resto da economia e para a sociedade e Portugal acabou a década com a sua condição de periferia europeia redefinida e, por isso, ainda mais consolidada.

1. Introdução

É claro que os anos sessenta foram, em Portugal como lá fora, um tempo de transformações relevantes. A emergência das guerras coloniais, a emigração, uma certa forma de industrialização «moderna», um tipo de crescimento intenso, mas muito circunscrito, a participação na constituição da EFTA e as originais e difíceis negociações económicas destinadas a assegurar a abertura comercial junto da CEE fizeram parte, entre nós, desse quadro de mudança. A isso se pode ainda acrescentar a emergência e a lenta evolução do turismo, do comércio e dos serviços financeiros, assim como modificações na tecnoestrutura da política económica, com os economistas a tomarem um lugar que antes só quase cabia aos engenheiros, ao mesmo tempo que se foi formando alguma capacidade de interpretação da economia e dos seus dilemas que superava as visões conservadoras tradicionais¹. Mas o que está em causa neste texto é também, adicionalmente, saber se tal quadro, uma vez estabelecido, gerou dentro de si desenvolvimentos que fossem um alicerce sólido para transformações mais substantivas ou se, pelo contrário, se encerrou nele mesmo, não sendo uma base para outros avanços. Vou defender que não, isto é, que esta década se representa melhor pelo que a limitou do que pela geração de dinâmicas com que se superasse.

A alteração da liderança política da ditadura no final da década não foi um facto menor, mas é compreensível que isso capte mais a atenção de quem estuda a superestrutura política do que dos que se debruçam sobre a vida material e interpretam as formas de economia política prevalecentes. Neste último domínio, uma observação das continuidades e das ruturas ao longo da década sugere mais a prevalência das primeiras do que o poder das segundas, por muito que seja certo que a situação no final

¹ No âmbito do projeto referido na nota anterior, estou a estudar o GEBEI-Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial, criado no âmbito da Secretaria de Estado da Indústria no início dos anos setenta. Este é precisamente um exemplo que ilustra a presença de mutações na administração pública e nas ideias económicas. E um caso singular (Reis, 2019).

se distingue necessariamente da inicial, dada a inevitável cumulatividade das coisas. A década de sessenta contrasta com o seu passado próximo e suscita questões que só o futuro enfrentará e, nalguns casos, superará. Mas, sopesando o que é estrutural e poderoso e distinguindo-o do que é circunstancial, não creio que este período tenha produzido outras evoluções essenciais. Isso só a democracia o viria a fazer, em 1974. E esta encontrou-se com um país periférico, limitado e aperreado pelo domínio de uma mesma lógica, que foi apoucando o país.

Sublinho, pois, que o que constituiu o pano de fundo foi o processo industrialista «moderno», que atravessa toda a década e a define. O primeiro ponto a anotar é a sua originalidade, a novidade que introduz por comparação com períodos precedentes. É na segunda metade da década de cinquenta e no início da de sessenta que tal se começa a fazer sentir. As taxas de crescimento do produto e do capital mostram isso. Mas, uma vez estabelecida a novidade, os desequilíbrios básicos em que o tipo de economia assim formado assenta, bem como os limites profundos que releva, serão duradouros. Expõem com clareza uma forma de economia política e ancoragens institucionais muito próprias e relativamente coerentes e estáveis. É certo que se insinuaram novas orientações, sugeridas pelo contexto político e pelos seus dilemas. Mas não me parece que nestes anos haja na economia uma cronologia da transformação paralela à evolução na representação do Estado, mesmo sem discutir quão essencial esta foi ou não foi. Terá havido dois autoritarismos, não houve duas economias.

Vejamos quais são os termos das continuidades cujo peso e relevância vou aqui tentar avaliar. Em primeiro lugar, uma industrialização assente na acumulação de capital, com limitadas relações interindustriais com o resto do sistema produtivo e com quase nulo alargamento do volume de emprego². Depois, e intimamente derivada da natureza deste modelo, uma emigração massiva, quer dizer, uma grande quantidade de mão-de-obra disponível que foi servir os mercados do trabalho do centro europeu, mas não serviu o nosso. Em seguida, uma economia política com formas intensas de protecionismo interno, de natureza bem distinta do externo, determinada por um conjunto de interesses que haveriam de chegar ao período pos-

² O problema do modelo de industrialização da década de sessenta consiste exatamente no facto de as indústrias capital-intensivas terem tido em Portugal uma «insularidade» que não ocorreu noutros capitalismo europeus, em que, designadamente através de ramos industriais modernos produtores de bens de consumo duradouro, o sistema produtivo dispunha de mais mecanismos capazes de criarem emprego significativo, com efeitos positivos conhecidos na repartição do rendimento e no adensamento das relações económicas internas. O problema não consiste, pois, na presença daquelas indústrias, mas na ausência das demais. Além disso, a capacidade exportadora das indústrias pesadas era nula, o que agravou o fechamento da economia portuguesa daquela época. Foi isto mesmo que procurou superar-se com a tentativa de viragem exportadora e com o acolhimento de investimento direto estrangeiro, dois processos ainda assim limitados. No entanto, está bem de ver, que os regimes, tanto os políticos como os económicos, têm a sua lógica e a sua coerência, pelo que o exercício contrafactual é, exatamente, um simples exercício. Já não acontece o mesmo com a busca de identificação das suas características, das suas realizações e dos seus limites. É isto que aqui ensaio. Esta especificação devo-a à sugestão de um avaliador anónimo, cujo comentário agradeço.

terior à revolução democrática. Finalmente, a consolidação da posição periférica de Portugal no quadro europeu.

Evidentemente que a perspetiva que vou defender depende da escolha prévia de uma escala de análise. É no campo amplo da economia política do desenvolvimento que me vou colocar e as ilações que tiro é neste âmbito que pretendem suscitar discussão e debate. Fosse outra a escala, mais setorial ou mais intersticial, e seria outra a narrativa, embora não as conclusões essenciais, quando se pretendesse chegar a uma apreciação mais geral.

2. Uma industrialização limitada, sem economia e sem país: a originalidade pesada da década de sessenta

Começo fazendo um exercício de observação retrospectiva da base material da sociedade portuguesa da década de sessenta a partir dos períodos que lhe sucedem e, portanto, do modo como a democracia, depois de Abril de 1974, tratou os dilemas económicos com que a sociedade portuguesa se vinha deparando. Não me detenho tanto no que a revolução significou no plano das transformações institucionais, cuja profundidade é desnecessário sublinhar. Neste método de decantar contrastes que aqui vou usar, vem em primeiro lugar o facto de as deliberações que formaram a economia política da democracia, apesar de sujeitas a vários e fortes choques externos, se terem centrado persistentemente na estruturação interna do país e na articulação da economia, até aí descuidadas enquanto conjuntos, e na superação de obstáculos que mais inviabilizavam o desenvolvimento. É possível recensar os aspetos mais salientes de um processo desta natureza. O primeiro é demográfico e relaciona-se com o facto de, depois de anos de retrocesso, a população residente e a população ativa só crescerem a partir dos inícios de setenta. Em segundo lugar, a criação de emprego foi, também por contraste com o que vinha de trás, constituída em variável essencial, num contexto em que, pela turbulência das economias, o desemprego tendia também a subir. Para este quadro contribuiu a quase anulação da emigração, quer pela diminuição do efeito de absorção desencadeado pelos mercados de trabalho das economias centrais, quer pela anulação, nas novas condições democráticas, do efeito de «expulsão» do mercado do trabalho português. Somou-se-lhe o retorno de mais de meio milhão³ de cidadãos residentes nos territórios africanos em descolonização, tendo a sua inclusão muito rápida na sociedade e na economia constituído um dos acontecimentos mais extraordinários que caracterizam aquele período. Por tudo isto, a busca de generalização do bem-estar a toda a população, inédita na nossa história coletiva, torna-se num facto maior. Isso alcançou-se pela valorização do trabalho e através do acesso a padrões de vida desejáveis e comuns. Tem aqui de ser sublinhado o que se passou com políticas públicas como as da saúde, da educação, da segurança social e do desenvolvimento regional e a relação que tudo isto tem com a

³ 505087 é o número registado no Censo de 1981. Há outras estimativas, mas podemos tomar este volume como uma base razoável.

redução das desigualdades sociais. À reorganização e estruturação da economia juntou-se, pois, a do próprio país. Este é um dado inescapável da economia política prevaiente e uma circunstância absolutamente original na nossa contemporaneidade. Por contraste com o período anterior, o dos anos sessenta, e com outros subsequentes, há, com a democracia, uma intensa articulação entre o que se procura assegurar com a evolução económica e o que ocorre na sociedade, na organização do território e na administração pública.

O facto central da industrialização «moderna» dos anos sessenta em Portugal é que ele não representou um processo de desenvolvimento, devendo sublinhar-se a dimensão absolutamente limitada dessa industrialização, os seus escassos efeitos na constituição de uma economia e de uma sociedade modernas, a sua concentração inicial na acumulação de capital, sem repercussões essenciais no emprego e no mercado do trabalho sendo, por essas razões, incapaz de estruturar um processo de crescimento capaz. É certo que este trilha industrializante, iniciado no final da década de cinquenta, foi algo novo em cima de uma economia industrial «de vão de escada»,⁴ onde havia pouco capital e pouco emprego e apenas um pequeno conjunto de setores industriais, que em muitos casos não ultrapassava um nível incipiente. Fez-se isso com considerável atraso e desligado dos principais mecanismos⁵ que em décadas anteriores tinham feito da industrialização um modo global de desenvolvimento das sociedades, e não apenas uma forma de estabelecimento de certos setores ou certas tecnologias. E essa condição só mudou quando o regime acabou.

Pelo significado que tiveram na evolução histórica dos capitalismos, os processos de industrialização são tidos como poderosos transformadores das economias.

⁴ Este termo é muitas vezes associado à caracterização da economia portuguesa feita pelo Eng. José do Nascimento Ferreira Dias Júnior (1900-1966), Ministro da Economia entre 1958 e 1962, depois de ter sido Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria entre 1940 e 1944, quando promoveu a publicação da lei da eletrificação nacional e a lei do fomento e reorganização industrial, ambas de 1944. A principal publicação do «mais respeitado e influente arauto das correntes industrialistas» (Brito, 1998, p. XIII) é o livro *Linha de Rumo: Notas de Economia Portuguesa*, de 1945, que haveria de ter dois volumes, o segundo dos quais conservado inédito e só publicado em 1998. Foi «resgatado» por José Maria Brandão de Brito, que dirigiu a edição dos três tomos das obras de Ferreira Dias pelo Banco de Portugal. No volume agora disponível pressente-se «o apóstolo magoado» pelas incompreensões que sentia (Brito, 1998, p. XXI). Ferreira Dias representou a noção de que uma economia atrasada carecia de um grande impulso para superar essa condição e via na eletrificação e nas indústrias de base dois requisitos para isso. Mas mesmo quando foi ministro, já dentro da década de sessenta, haveria de se deparar com a prova de que «a questão do desenvolvimento português ficou (...) adiada que não resolvida» (Brito, 1998, p. XXII).

⁵ Refiro-me ao que aconteceu nos capitalismos europeus onde tiveram lugar, em simultâneo como a industrialização, processos intenso de modernização da agricultura, de generalização dos ganhos de produtividade a outros setores, de desenvolvimento de sistemas densos de relações interindustriais, assim como profundas alterações das relações laborais, com evolução salarial e elevado significado das formas de salário indireto, evoluções dos sistemas de educação e saúde e da infraestruturização material de cada país, consolidação, enfim, dos Estados-Providência.

As «funções de produção» que os caracterizam, os regimes tecnológicos que instalam, a sociabilização do trabalho com novos processos organizativos, o tipo de relação salarial que lhes foi sendo associado, tudo isto levou à difusão e generalização no conjunto da sociedade efeitos gerais, isto é, «externalidades» positivas, ditadas pela industrialização. A sua importância é tanto direta como indireta e os resultados ultrapassam a própria soma. Mas não foi isto que aconteceu em Portugal naquele período.

A modernização das economias e a emergência de dinâmicas setoriais transformadoras da estrutura prevaemente pressupõem, em geral, a constituição de novos mecanismos de articulação entre diferentes esferas da vida material. O seu melhor espelho é a alteração das capacidades e das posições das pessoas e dos grupos sociais. Um economista famoso introduziu oportunamente, a este propósito, o conceito de *learning by doing* (Arrow, 1962). As modificações no emprego e, daí, na redistribuição do rendimento são cruciais, assim como o são as relações entre setores produtivos. Em contextos de mudança estrutural, são importantes as consequências na agricultura e nos meios rurais ou mesmo nos territórios infrarregionais mais ou menos periféricos. O desenvolvimento do mercado do trabalho e a sua qualificação, assim como a repartição da riqueza que lhe corresponde, tornou-se, nos países que seguiam esta via, um poderoso mecanismo de transformação. A organização das sociedades, em termos gerais, foi tocada intensamente, pois os resultados de tal processo não se limitaram à indústria de *per se*, antes desencadearam fortes repercussões sobre o conjunto da economia e do que a rodeia. Tratou-se de um processo generalizado de criação de valor através de uma base produtiva larga e articulada que envolvia, através do emprego, um número original e crescente de pessoas, estabelecendo padrões (técnicos, mas, sobretudo, sociais) de organização e qualificação da vida coletiva. Foi assim na generalidade dos países europeus que mais se desenvolveram.

Em Portugal, porém, a acumulação de capital, isto é, de capital físico, fez-se isoladamente e, por isso, foi «o *input* mais importante ao longo de todo o período» que medeia entre 1951 e 1973 (Amaral, 1998, p. 763). A contabilidade do crescimento haveria, por isso, de registar que as principais contribuições para taxas de crescimento do PIB elevadas vinham do capital (na ordem dos 50%) e de um outro factor designado resíduo de Solow,⁶ com que se representa o efeito geral das tecnologias disponíveis, pois as contribuições do aumento do volume de trabalho para o acréscimo do produto, resultantes do emprego gerado, limitavam-se a valores baixos (Neves, 1994, p. 1011). De acordo com a mesma análise, a taxa de crescimento do trabalho foi próxima de zero, apenas sendo 1,5% entre 1966 e 1973, razão pela qual a taxa de crescimento do produto foi praticamente determinada pela do capital (Neves, 1994, p. 1009).

Abstraindo das razões políticas, o motivo porque não tenho uma visão «heroica» deste crescimento e porque sublinho a sua fraca natureza é, pois, que ele representou uma enorme desatenção e um forte «desligamento» relativamente ao conjunto da economia e da sociedade, não se cuidando de saber de que forma se enraizaria no

⁶ Esta é a parte da variação do produto que não resulta da disponibilidade de capital, mas antes de fatores contextuais gerais.

país. A perspetiva que defendo segue os mesmos dados dos que têm uma visão diferente e não discute a «contabilidade do crescimento» que a partir deles se tem feito. É claro que se abriu então um processo único na evolução da economia portuguesa e que ele consistiu na industrialização e no crescimento económico. Os seus impactos foram significativos. Entre 1955 e 1973 a riqueza produzida internamente em Portugal cresceu em média a taxas anuais elevadas. E isso foi, sem dúvida, um dado absolutamente original na nossa economia, embora com paralelo noutras economias europeias do sul e em países de desenvolvimento intermédio de outras regiões do mundo. A riqueza produzida no país em 1973 correspondia a uma multiplicação por 2,5 da que se produzia em 1957. Mas apurar taxas de crescimento não é, certamente, fazer uma representação suficiente da economia. Porque, de facto, há neste processo uma pesada continuidade: tudo ocorreu de forma «insular», não constituindo um fator de inclusão da sociedade nem a formação de um sistema económico moderno, com capacidade generalizada de criação de riqueza. E este foi um facto persistente ao longo de toda a década.

3. Crescimento, emprego, pessoas e democracia: a emigração massiva como a segunda grande continuidade material da década de sessenta.

José Silva Lopes, um profundo conhecedor da economia portuguesa deste período, um interveniente ativo e um arguto economista, admitia que entre 1960 e 1973 «a população ativa caiu cerca de 7%» e que o «volume de mão-de-obra utilizada terá baixado ainda mais na medida em que, como tudo leva a crer, o número médio de horas de atividade anual por trabalhador terá diminuído» (Lopes, 1996, p. 52). Ao deter-se na «aceleração do desenvolvimento económico» num período em que «a população praticamente não aumentou», Silva Lopes sublinha que «o surto espetacular de emigração (...) foi certamente o fator que mais decisivamente influenciou a situação económica global, pelas dimensões que atingiu e pelas repercussões sobre o emprego, a balança de pagamentos, a taxa de poupança e o consumo privado» (Lopes, 1996, pp. 15 e 17). E acrescentou que a «ação dos fatores externos foi, sem dúvida, a que mais pesou», mas isso quer significar a ausência de choques externos adversos, pelas «condições internacionais singularmente propícias à estabilidade económica interna» (estabilidade cambial e baixa inflação), pelas remessas e «pela forte procura internacional para as exportações portuguesas». Aqui reside uma originalidade inescapável. Houve um país que instalou um setor industrial moderno, pesado, com elevados volumes de capital fixo, e, ao mesmíssimo tempo, fez do trabalho a sua principal «mercadoria» de exportação. Essa indústria pesada (siderurgia, química, metalomecânica, eletricidade e, mais tarde, construção e reparação naval) foi uma espécie de enclave num país que, na ausência de democracia política, não estabeleceu nem democracia económica nem democracia social. Pouco aconteceu ao lado de tal processo e, por isso, quer em volume, quer em qualidade, as consequências geradas foram muito limitadas. Faltou-lhe uma escala essencial, a da democracia, que compreende a liberdade política e a possibilidade de fazer escolhas, mas também a demo-

cracia económica, representada na redistribuição e, portanto, no acesso de muitos ao que a economia produzia. É nisso que consiste a legitimação e a sustentabilidade e é isto que desencadeia e consagra o desenvolvimento.

Para além da emigração em si mesma, aconteceu que uma larguíssima parte da força de trabalho continuou a ocupar-se em setores nula ou escassamente modernizados e encontrava-se excluído das modalidades mais positivas de inserção na sociedade e na economia. Relembro o essencial dos dados sobre o crescimento económico em Portugal nos anos sessenta, coincidindo com a forte aposta industrialista: crescimento a uma taxa anual média de mais de 6%, com valores pontuais anuais na casa dos 10%, mas o emprego criado no mesmo período correspondeu a uma taxa medíocre de 0,4% ao ano. Estamos perante um processo desenraizado, uma espécie de economia-porta-aviões, assente em poucos setores privilegiados. Numa fase de dinamismos demográficos na Europa, a própria população residente em Portugal não aumentou mais do que 0,1% ao ano: em 1973 estava abaixo dos 9 milhões, tendo regredido desta casa, onde se situara anos antes. Entre 1960 e 1973, ter-se-ão criado apenas 110 mil empregos, num volume total que demorou a chegar à ordem dos 3,5 milhões (Amaral, 2009, p. 788).

Ora, é aqui que reside o ponto essencial. Até 1974, aquele tipo de economia cresceu de costas voltadas para o resto da economia e para a sociedade. O trabalho foi uma variável marginal da organização da economia, mesmo quando ocorreram processos intensos de industrialização e o crescimento da produtividade foi, obviamente, muito elevado. Como a não se criou emprego significativo, a população é compelida a emigrar. Neste mesmo período, as estatísticas oficiais registam perto de 900 mil emigrantes. Mas, de acordo com o que Maria Ioannis Baganha (1994) estimou, considerando também a emigração clandestina, pode admitir-se que o volume emigratório total neste intervalo de tempo tenha sido perto de 1,4 milhões. O país que quis assumir uma vertente exportadora de bens e serviços exportou, mas exportou sobretudo força de trabalho.

Assim, num país como o nosso, a pedra de toque desta relação entre crescimento e sistema de emprego está na emigração⁷. Na década que estamos a observar, o país é radicalmente redefinido pelos mercados do trabalho de outros países europeus e não pela industrialização, bastante intensa em termos portugueses, que ocorre nesse período no território nacional. Ali, esse mecanismo de inclusão no sistema económico, conjugando crescimento com democracia, estava em pleno desenvolvimento, ao ponto de recorrer a «importações». Aqui, ele era um assunto adiado. No entanto, as pessoas, sobretudo as que vivem muito abaixo de padrões razoáveis, não esperam eternamente e, em circunstâncias difíceis, decidem por si próprias, quando tiveram sinais de que havia outras vidas. Para se ter ideia de quão massiva foi a saída de pessoas neste período e de quão desprovido de mecanismos de integração era o país, basta dizer que, salvo Lisboa e Porto, não havia à época nenhuma cidade portuguesa

⁷ Para se ter ideia dos valores absolutos da emigração, do INE, indico os seguintes, que representam fluxos anuais: 32 mil em 1960, 120 mil em 1966, 13 mil em 1983, 27 mil em 2003 e 134 mil em 2014.

que tivesse a dimensão demográfica equivalente aos volumes anuais de emigração registados todos os anos entre 1963 e 1973. Era como se ano após ano despejássemos para fora da fronteira uma cidade do tamanho de Coimbra. Este equivalente anual a uma cidade média haveria de somar, no período 1955-1973, mais de 1 milhão e meio de pessoas que saíram do país.

Imagine-se que era possível inserir esta gente em plena vida ativa, desejosa de trabalho, numa economia que crescia e beneficiava da sua produtividade e do investimento e da qualificação que o crescimento proporciona – evidentemente que teríamos uma sociedade muito diferente, uma economia com pessoas e não apenas com capitais. Para isso, teria de se ter criado um chão, um campo em que se desenvolvesse um mercado do trabalho com capacidade redistributiva e capaz de institucionalizar direitos. Ora, aquela economia e aquele crescimento não tinham capacidade redistributiva: pela ausência de democracia, pela prepotência das elites possidentes, que não viam necessidade de legitimação pois autolegitimavam-se, pelo tipo de Estado e mesmo pelos setores de atividade que limitavam o sistema produtivo a pouco mais do que a ilha dos setores de indústria pesada e dos que emergiam limitadamente virados para a exportação.

O que estou a discutir é o significado da economia de um país em que não se cria emprego e que por isso exporta intensamente uma «mercadoria» muito especial, a força de trabalho, através da emigração. Neste caso, ao contrário das economias capitalistas em desenvolvimento na Europa, a difusão de bem-estar, a educação e a qualificação, a alteração dos padrões de redistribuição do rendimento, isto é, a democratização da economia, são assuntos afastados do centro da vida coletiva. Na verdade, o que tínhamos era um país que nem de democracia política dispunha e até desencadeava uma guerra colonial sem motivo nem glória.⁸ Para muitos rapazes essa foi a primeira maneira de terem contacto com formas de vida diferentes das dos meios rurais e agrícolas de onde queriam sair. Foram formas bem dramáticas, aliás, de tal maneira que muitos encontraram a morte. Por outro lado, este país sem um sistema económico minimamente estruturado e articulado teve muita gente em idade ativa que conheceu os subúrbios de Paris sem nunca antes ter conhecido Lisboa.

É só com a revolução democrática do 25 de Abril que população e emprego crescem significativamente em Portugal, abandonando-se a estagnação ou mesmo a diminuição demográfica. O que a democracia trouxe à economia foi exatamente a rever-

⁸ A economia e a política procedem através de escolhas. Por isso mesmo, uma determinada forma de economia política assenta nas deliberações essenciais que a estabelecem. Em momentos significativos de criação de valor, que as taxas de crescimento do PIB ilustram, as opções em matéria de uso da riqueza disponível foram elas próprias definidoras do regime em presença. Pode dizer-se, num puro exercício de abstração, que os recursos usados numa guerra ou no protecionismo de uma fração do capital podiam ser usados em políticas sociais e de qualificação das pessoas. Ou até em lógicas de desenvolvimento criadoras de ciclos virtuosos de crescimento, como foi dito a propósito de outros capitalismo. Mas isso tem escasso sentido real, pois então estaríamos já a falar de outra realidade. Esta nota deve-se também ao comentário de um avaliador anónimo, a quem agradeço, que me sugeriu discutir a possibilidade de o Estado Novo encontrar recursos para políticas sociais relevantes.

são daquele quadro. Ela colocou o emprego no centro da estruturação económica. Instituiu um mecanismo essencial de inclusão que já referi atrás. De facto, depois de 1973, até 1984, criaram-se quase 400 mil postos de trabalho, segundo a estimativa de Amaral (2009). Segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), teriam sido 574 mil. Em 1994, havia em Portugal 900 mil empregos a mais do que o verificado imediatamente antes da revolução democrática. Por isso, a emigração cai para valores marginais, muito inferiores aos de 1960.

Nas novas condições, o crescimento do emprego é particularmente intenso e ocorre até ao início da década de noventa, enquanto a população tem uma evolução mais branda. Isso quer dizer que, no intervalo entre estes dois momentos, a taxa de atividade, ou seja, a parte da população residente inserida no mercado do trabalho, aumenta de forma relevante. Portugal torna-se enfim uma economia em que muita gente trabalha e, desse ponto de vista, é um dos países europeus em que isso mais acontece. Depois do impacto negativo da primeira metade da década, em que se regista um abalo importante em matéria de emprego, o final dos anos noventa e o primeiro decénio dos anos 2000 é de novo de grande apelo ao trabalho, mesmo quando o crescimento do PIB desacelera de forma visível – o nível do emprego é então 1,5 vezes o de 1960. Naquele longo período que vai desde 1974 até 2010, emprego e população são variáveis muito dinâmicas. Salienta-se a primeira. É notório que o crescimento da economia, que foi forte até perto do início do novo milénio e mais fraco daí em diante, até à recessão trazida pela austeridade, tem, de facto, significativas repercussões internas. Os ciclos da democracia e da integração europeia constituem dois momentos de grande redefinição da nossa condição enquanto economia que alarga o mercado do trabalho e que fixa internamente a sua população. É por estes contrastes significativos e pelo facto de eles se revelarem só depois do período que aqui nos interessa, que estou a usar este método de observação.

4. Um dilema do crescimento

O que se passou com o emprego e com o mercado de trabalho, com aquela forma de industrialização pesada e concentrada em si mesma, com uma segmentação do sistema produtivo que tinha pontos, mas a que faltavam ligações entre si, criou necessariamente um dilema de crescimento. Tal industrialização desencadeou processos de acumulação de capital, estruturou politicamente a economia portuguesa e estabeleceu setores industriais com poder reforçado. Mas confrontou-se com escassos efeitos, não apenas perante a sociedade, mas também sobre o resto da economia. De facto, nos mesmos anos sessenta emergiu em paralelo um outro processo industrial, bastante diferente, que constituiria uma tentativa de resposta àquele dilema. Tratou-se de uma ambição de viragem para as exportações através de indústrias de outra natureza, ligeiras e produtoras de bens finais. É ainda Silva Lopes quem nos diz que foi «o processo de liberalização das relações externas [que] representou uma opção de importância fundamental na definição da estratégia de desenvolvimento da economia portuguesa» naquele período, levando a «um modelo de industrialização orientado

para as exportações» (Lopes, 1996, p. 17). Mas, como muito bem mostra José Maria Brandão de Brito, a «persistência» do tipo concreto e muito protegido do modelo industrialista inicialmente adotado «condicionou toda a evolução económica dos anos 60», revelou o «seu esgotamento» e, «sem alternativas, apenas com algumas correções, (...) vigorou até ao fim da década» (Brito, 1995, pp. 442-443). As tentativas de «suster a ameaça de ruptura de um modelo que repentinamente se confrontou com um potencial processo degenerativo criando disfunções mais ou menos generalizadas» existiram, mas foram contraditórias e «forçadas». Uma delas foi o desencadear de um mais intenso relacionamento europeu, tornado necessário porque o nosso escasso comércio externo estava aqui concentrado e porque a chamada «integração ultramarina», no quadro de um hipotético mercado único português, foi um inevitável fracasso. Como sublinha ainda Brandão de Brito (Brito, 1995) o «golpe de asa» tentado pelo marcelismo e a profissão de fé europeia do próprio Marcelo Caetano, em 1957, perante os II Congressos da Indústria e dos Economistas Portugueses, ou não passou disso mesmo ou foi apenas um fraco exercício de adaptação.

Para adensar a sua base frágil, foi para a procura internacional que uma economia em busca de uma estruturação mínima teve de se dirigir, através de outras atividades e outro tipo de produtos. Tornou-se notório que a participação na criação da EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre),⁹ em 1960, não tinha sido compensação suficiente para resolver os problemas que se foram avolumando. Não foi daqui, portanto, que resultou alguma mudança essencial, ao longo da década, no pano de fundo que estou a assumir. A tentativa de estabelecer um equilíbrio entre a abertura que tal significava e a manutenção do protecionismo essencial do regime foi ela própria muito limitada. Mas isso não deixou de abrir uma nova contradição não resolvida. Porque a necessidade de abertura ao exterior para sustentar o crescimento conflituava com a finalidade de substituição de importações que tinha desencadeado a industrialização pesada e de base e haveria de pôr em questão as barreiras protecionistas de que dependiam algumas das indústrias instaladas. A resposta a uma procura internacional que certamente se pretendia que tivesse significado manteve-se sempre dependente de um largo conjunto de requisitos: proteções contra a concorrência externa, incentivos fiscais ao investimento, investimentos diretos do setor público em infraestruturas e nas indústrias de base já referidas, controlo salarial e dos preços agrícolas, garantindo encargos com a mão-de-obra baixos, financiamentos a baixo custo e concessão de incentivos fiscais, para além do condicionamento industrial. A isto somou-se a instalação de empresas multinacionais destinadas à exportação de produtos manufaturados, que aproveitava as vantagens comparativas dos baixos salários e da oferta de recursos naturais (Lopes, 1996, pp. 86-7). Quer dizer, com um setor exportador desta natureza, especialmente assente numa mão-de-obra com baixos custos, a base da economia portuguesa continuou a manter-se estreita.

⁹ A Associação Europeia de Comércio Livre foi criada em Estocolmo pela Suécia, pelo Reino Unido, por Portugal, pela Dinamarca, Noruega, pela Suíça e pela Áustria e alargada posteriormente à Islândia e ao Liechtenstein. Depois dos alargamentos comunitários, a EFTA é agora composta por quatro países: Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia.

O Acordo de 1972 com o Mercado Comum representaria já questões de natureza muito diferente, não só porque era «uma ameaça para a pauta»¹⁰ aduaneira protecionista, fazendo «o conceito de proteção efetiva ganhar grande relevo político», como porque podia ser «um caminho para um acordo de associação» com a CEE. Poderia, pois, «mudar muito a estrutura». De facto, estávamos perante uma economia profundamente heterogénea e um regime cujo «processo regulatório assentava em duas peças fundamentais, o condicionamento industrial e o dos salários» e que, por isso, «garantia sempre uma certa margem de lucro, mesmo para as empresas menos capazes». Com uma clareza singular, que saltava à vista a quem se aproximasse da realidade, era notório que «o mercado era uma construção social». Além de tudo isto, «a questão derradeira consistia em compreender o processo de formação e distribuição do rendimento; do ponto de vista estrutural o processo de produção deve ser encarado conjuntamente com a distribuição». Ora, parece certo que estes assuntos não foram encarados nem ficaram resolvidos na década de sessenta, por mais «longa» que a consideremos.

Na verdade, o próprio regime, no quadro da «abertura» marcelista, começou a compreender os problemas que iam ocupando o centro da mesa. Rogério Martins, que iniciou funções como Secretário de Estado da Indústria em 1969, mas não acompanhou Marcelo Caetano até ao fim, sabia bem que era necessária uma «nova política industrial» e que, para isso, precisava do que a economia não tinha gerado nos anos sessenta: outros projetos e outros capitais. Ele «recebe um Estado limitado nas suas capacidades de intervenção e vai apostar, primeiro, em definir grandes projetos [Sines, construção e reparação naval, automóvel] e pô-los a concurso para os grupos apresentarem soluções, e, em segundo lugar, em atrair investimento direto estrangeiro. Esse conjunto de projetos vão ser financiados, em grande parte, por uma coisa extraordinária que são as remessas de emigrantes», num contexto em que se tinha tornado essencial para os próprios grupos existentes ensaiarem a sua capacidade para se ligarem a bancos e assim «terem perante o exterior um património que permitisse aceder ao crédito externo de uma forma mais fácil do que apenas com a sua base industrial»¹¹.

Em *Pensar Portugal Hoje*, esse livro essencial para regressarmos a todas as dimensões da economia portuguesa e ao modo como ela era vista e pensada por um dos mais notáveis intelectuais portugueses em 1971, João Martins Pereira assinala três questões basilares: a década de 50 como «viragem decisiva do desenvolvimento económico [quando] a indústria ganha definitivamente direito de cidade» (Pereira, 1971, p. 38); os «aspetos fundamentais» (salário baixos, alimentação barata, congelamento dos preços agrícolas) que tornam comuns às décadas de 50 e 60; o que vai «sacudir» o país a partir de 1960 – a guerra colonial, a emigração maciça e «uma pro-

¹⁰ As citações que faço neste parágrafo são de uma entrevista que tive com o Eng. João Cravinho a propósito do estudo sobre o GEBEI-Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial que refiro na nota 1.

¹¹ Citação da entrevista que tive com Félix Ribeiro a proposto do estudo, já referido na primeira nota, sobre o GEBEI.

nunciada integração do capital industrial e financeiro com a constituição de grandes grupos de poder económico» como «alguns factores que vieram alterar o panorama económico e político português» (Pereira, 1971, pp. 39-40). E conclui:

Em resumo, à medida que se aproxima o dia em que a economia portuguesa se verá desamparada diante de uma Europa pouco dada a sentimentalismos (e isso será em 1980, na melhor das hipóteses), o processo de desenvolvimento industrial, em lugar de intensificar as suas taxas de crescimento e proceder a uma «reorganização» de estruturas indispensável, vê-se travado por um tipo de intervencionismo do Estado que já não é aquele que as novas circunstâncias exigiriam. (Pereira, 1971, p. 40)

E, discutindo criticamente as propostas que poderiam redefinir as continuidades persistentes (neste caso as que Rogério Martins protagonizou, já nos anos setenta), insistia: «Em resumo, o Estado não estava em condições não só de conceber como, muito menos, de pôr em prática a tal ‘estratégia de adequação’», sendo este o eufemismo usado para aludir a uma mudança de regime económico e de política económica (Pereira, 1971, p. 59).

5. Uma forma de economia política

Dos processos que estamos a observar faz parte, como se viu, uma presença muito central do Estado, cuja função de comando assumiu uma articulação estreita deste com grupos industriais e financeiros muito ativos. Na verdade, uma coisa é a contabilidade do crescimento, outra é o tipo de estruturas institucionais, de deliberações políticas e de poderes presentes na condução da economia. É também isso que conforma o sistema económico e as estruturas sociais. E é tal matéria que faz parte de uma análise de economia política, coisa diferente de um registo de indicadores. A economia política do período que estamos a observar é obviamente muito marcante. Àqueles fatores somou-se um «dirigismo económico intenso», que, no entanto, implicou «perda de eficiência dos recursos produtivos, além de se traduzir também na proteção a posições monopolísticas e oligopolísticas e em desigualdades na repartição do rendimento» (Lopes, 1996, pp. 17 e 21).

A análise do papel do Estado na industrialização está feita em Lains (1994), que a associa a duas condições: o «regime de autarcia, que protegia o mercado interno, e a existência de fontes de financiamento público» (Lains, 1994, p. 925). Embora considerando que os efeitos da política económica e dos financiamentos públicos «são muitas vezes menos importantes do que é deixado ver pela série de interpretações de que dispomos», o autor reconhece que eles são significativos no II Plano de Fomento (1959-1964) e na «decisão de investir fundos públicos em indústrias de base, dos adubos químicos, do ferro, do cimento e dos equipamentos industriais, e na produção de energia» (Lains, 1994, p. 927). Assim como assume «o efeito da política económica na distribuição do rendimento nacional e na concentração de riqueza nas mãos dos industriais que beneficiavam da proteção do Estado» (Lains, 1994, p. 933).

Isto para além do condicionamento industrial, do protecionismo interno e, evidentemente, da política de baixos salários.

Num regime político como o salazarismo e o marcelismo, esta presença do Estado tem continuidade nas «quatro grandes estruturas que [chegados a 1973], simultaneamente, ocupavam posições cimeiras na banca comercial e detinham o controlo acionista da grande indústria» (Ribeiro, Fernandes & Ramos, 1987, p. 946). Isto é, «o conjunto dos sectores mais capital-intensivos e/ou concentrados (...), refinação de petróleo, petroquímica, química adubeira, siderurgia, indústria da celulose, construção e reparação naval, indústria cervejeira, oleaginosas e tabaco» (Ribeiro, Fernandes & Ramos, 1987, p. 946). Trata-se de quatro grupos financeiros, dois com origem na grande indústria, o grupo Mello ou da CUF e o grupo Champalimaud, e dois com origem bancária, o Banco Português do Atlântico e o Banco Espírito Santo. A evolução que levou à formação destes grupos a partir de uma realidade que, poucas décadas antes, era bastante diferente, está muito diretamente relacionada com as estratégias de infraestruturização e industrialização já referidas. Designadamente com a eletrificação a partir de hidroeletricidade, a indústria química e, em particular, com os adubos e a siderurgia, a que se veio a juntar a refinação de petróleo. Para tudo isto foi essencial a mobilização de recursos públicos, incluindo os de instituições de previdência. Tratou-se de grupos cuja «base de poder contratual» resultou em muito da «intervenção protetora do Estado» (Ribeiro, Fernandes & Ramos, 1987, p. 1017).

Claro que esta presença pública esteve igualmente noutras decisões deste período, como a que já referi quanto à participação na criação da EFTA, em 1960, ou na decisão de construir o complexo petroquímico de Sines. Esteve também no lançamento da construção e reparação naval (LISNAVE e SETENAVE), uma inserção na economia internacional através de serviços de grande escala. Na verdade, a presença do Estado na economia é sempre muito significativa e vem de longe. As realizações já referidas no plano industrial partiram também de propostas voluntaristas como as de Ferreira Dias, no sentido da criação de uma base industrial moderna e da infraestruturização do país através da eletricidade. E foram desenvolvidas através de um sistema de planeamento relativamente elaborado. A Lei de Reconstituição Económica, de 1935, a Lei da Eletrificação do País, de 1944, e a Lei de Fomento e Reorganização Industrial, de 1945, e os Planos de Fomento¹² foram peças importantes desse sistema que acompanhou todo o Estado Novo.

Tudo isto, em conjunto, estabelece a forma de economia política que encontramos no primeiro ciclo de crescimento da economia portuguesa contemporânea. Dela fazem parte o lançamento de grandes indústrias e a mobilização de capacidades industriais dispersas no país, assim como o crescimento. Mas dela não fazem parte uma articulação com o país, isto é, com a transformação das estruturas sociais, a valorização do trabalho e do emprego ou a criação de uma estrutura produtiva articulada.

¹² A Lei de Reconstituição Económica teve um âmbito temporal de aplicação entre 1935 e 1950. O I Plano de Fomento vigorou entre 1953 e 1958, o II Plano de Fomento entre 1959 e 1964, o Plano Intercalar foi entre 1965 e 1967, o III Plano de Fomento entre 1968 e 1973 e o IV Plano de Fomento destinar-se-ia ao período 1974-1979, não tendo obviamente sido aplicado.

O mercado interno, os salários do conjunto da economia, e não apenas os dos setores que conseguiam acomodar uma pressão crescente, e a formação da procura são variáveis deixadas de lado. Por isso, a emigração, que levou a um decréscimo populacional, e o recurso a uma tentativa exportadora através do que os recursos naturais e uma mão-de-obra barata viabilizavam, acompanhou, sem grande ligação, as grandes indústrias de base e os processos de controlo político da economia por grupos financeiros, bancários e industriais. Estes faziam mesmo sentir a sua presença, com grande capacidade de controlo, durante a democracia e, nalguns casos, até aos dias de hoje.

6. Portugal como periferia europeia

O modo como a nossa economia se estruturou nos anos sessenta consagrou Portugal como uma periferia europeia¹³. Até então ainda se podia admitir que era no contexto do sistema mundial que essa condição se definia, dado seu papel colonial. O que surgiu de novo e perdurou foi um tipo específico de relações de intermediação¹⁴ com as economias centrais, uma dimensão essencial dessa condição periférica. Com uma intensidade inusitada, Portugal, através de uma emigração massiva, passou a servir os mercados do trabalho em expansão na Europa, especialmente os seus segmentos menos qualificados. Foi um dos desequilíbrios próprios das periferias, neste período o do sistema de emprego, que se revelou com todo o seu significado. Porque, como já se viu, o crescimento elevado da economia portuguesa nesta década não resolveu este sinal agudo de uma dependência que se aprofundou. Citando João Martins Pereira (1971, p. 57), «o fenómeno da emigração é, aliás, exemplar no que respeita à avaliação do ‘real’ grau de dependência da economia portuguesa ainda na sua fase ‘autárquica’».

Tornava-se assim claro que o afastamento relativamente às dinâmicas do continente era grande e ia persistir. Como é bem sabido, não é apenas a geografia que define uma periferia no sentido que aqui lhe estou a dar. O que é determinante são os processos sociais e políticos, que, na verdade, independem da posição geográfica.

¹³ Como é sabido, a ideia de semiperiferia estabeleceu-se a propósito do conceito de sistema-mundo e consistiu na identificação das características intermédias de certos países (entre as do centro e as da periferia ou combinações das duas) e das funções de intermediação (entre o centro e a periferia) por eles desempenhadas (Wallerstein, 1974). Na minha análise (Reis, 2018 e Santos & Reis, 2018), tenho vindo a defender que é no quadro europeu que a condição semiperiférica do nosso país agora se define. Portugal é, portanto, essencialmente uma periferia europeia.

¹⁴ Defendo que os processos de intermediação que revelam a condição periférica, e portanto dependente, da nossa economia têm como base desequilíbrios persistentes que assumem formas diferentes ao longo do tempo: nos anos sessenta foram os desequilíbrios do mercado do trabalho e levaram à emigração massiva, a seguir, com a democracia e a integração europeia, os da capacidade produtiva (insuficiente face as necessidades internas), que levaram à dependência comercial, depois, com a União Económica e Monetária, os de capitais, que geraram o endividamento externo da economia.

Foi através de uma industrialização tardia e limitada que essa inexorabilidade periférica se reforçou e tornou europeia. Foi assim porque foi o capital, e apenas ele, na sua aceção física, social e política, que prevaleceu, ignorando o trabalho, o emprego e a ambição de constituir uma economia interna minimamente densa, pelo menos no campo das relações interindustriais. Isso só se alcança envolvendo outros setores e atividades, alargando o emprego, redistribuindo o rendimento gerado e promovendo o acesso às muitas coisas que fazem uma sociedade coesa e dinâmica: educação, saúde, habitação, consumo, enfim, capacidades humanas. Somos uma periferia europeia porque prevalecem na economia e na sociedade grandes e sistemáticos desequilíbrios que vão variando ao longo do tempo e onde o poder para controlar a evolução económica e social é baixo.

Como já se sublinhou, as economias capitalistas europeias estabeleceram os termos básicos da sua condição contemporânea no pós-guerra. O processo de reconstrução depois do conflito desencadeou, aliás, as linhas de força que diferenciariam aquelas que mais rapidamente se constituíram num centro, através da industrialização, do alargamento dos mercados do trabalho, do desenvolvimento da relação salarial e da infraestruturização física e social, e aquelas que, por atrasos, persistência de formas de desenvolvimento tardio ou menor intensidade destes processos, foram sendo mantidas em posições periféricas. As particularidades políticas de algumas destas últimas economias, e em especial as do sul da Europa, não precisam de ser relembradas, assim como não necessita de ser recordada a anómala condição colonial do nosso país.

Por tudo isto, tivemos de esperar até à década de sessenta, quando os países do centro já estavam em pleno desenvolvimento, para encontrar entre nós matéria para uma análise da indústria e do crescimento. Mas nem por isso o crescimento português deixou de ser tardio e limitado. E periférico. Tardio, porque subsistiam modos de organização cuja inserção na economia se fazia através de processos muito diferentes dos que a modernização económica tinha instalado e desenvolvido. O espaço agrícola e rural, mas também a pequena produção industrial estruturava muitos territórios do país. Limitado, porque as lógicas modernistas não desencadearam efeitos de arrastamento significativos, como já se deixou claro. Esta lógica de desenvolvimento, qualificada nestes termos, é uma característica básica da condição periférica europeia de Portugal e exprimir-se-á na evolução das estruturas económicas e sociais e, evidentemente, na posição portuguesa no relacionamento internacional. Este quadro não mudou ao longo dos anos sessenta.

Quando nos preocupamos com as trajetórias longas da economia sabemos que com isso nos aproximamos de uma sucessão de formas de economia política em que há factos e circunstâncias muito diversas. Identificam-se ruturas, grandes mudanças e transformações gerais significativas. Há também factos persistentes e mesmo continuidades de fundo. Apesar das grandes evoluções e dos retrocessos mais ou menos dramáticos, parece que Portugal ficou sempre aquém de si mesmo. Ensaiou uma industrialização moderna, mas, quando se podia acreditar que ali estava um motor de progresso, isso nem sequer modernizou ou deu coesão ao tecido económico. Muito menos cumpriu a finalidade imediata de gerar emprego e «arrastar» o resto da econo-

mia. Chegou-se aos inícios dos anos setenta com menos população e com as possibilidades de crescimento esgotadas, coisa que os choques dos preços do petróleo reforçariam, mostrando-se assim, aliás, a elevada sensibilidade da indústria dominante a esta variável. A economia portuguesa ficou, pela primeira vez no período que está a ser considerado, aquém de si mesma. E ainda mais aquém do país.

O que observamos neste período não será despiciendo para interpretar o que se segue, nas décadas seguintes. Quando razões de vária ordem, viabilizadas por uma revolução e pela democracia, trouxeram as pessoas e o trabalho para o centro do debate, então sim, foi com elas que se tratou de instituir uma sociedade que acedesse a padrões razoáveis de qualidade de vida e de bem-estar. Assegurou-se então e só então essa condição decisiva que é a inclusão pelo trabalho. Iniciou-se a infraestruturização de um país onde faltavam os modos mais essenciais de acesso à modernidade. É certo que isso não coexistiu com outras melhorias organizacionais, quer as que qualificassem a população, quer as que qualificassem os processos produtivos e as organizações. Os aumentos de produtividade e de qualificação foram escassos. Num quadro muito aberto de opções, surgiram as soluções mais fáceis, designadamente as que usam a mão-de-obra de forma abundante sem cuidar das outras dimensões empresariais que transformam as economias e garantem maior capacidade de produção e de redistribuição de riqueza. Usou-se muito trabalho e de forma intensa e optou-se ainda pelos salários baixos, apesar de se ter instituído um sistema de emprego com um significado radicalmente distinto do que até aí existia. Pela segunda vez, a economia portuguesa ficou aquém de si mesma e do país.

Quando na Europa, sem que a isso se desse a devida atenção e se formasse uma consciência crítica, se instituíram as mudanças mais radicais, logo houve novas vias de adaptação que criaram formas desiguais de benefício das novas condições, sem vantagens gerais. Tratou-se, neste caso, de usar a moeda, tornada «única» e forte, e a circulação de capitais e o financiamento da economia para um acomodamento às lógicas rentistas em setores virados para o mercado interno, ao financiamento fácil e à apropriação de grandes volumes de riqueza. Nisso consistiu a opção dos grupos económicos poderosos pelas atividades de bens e serviços não transacionáveis, o poder artificial e especulativo do setor bancário e o uso de investimento nos setores fundiário e imobiliário para criar imparidades que haveriam de recair sobre os contribuintes e a economia quando houve que salvar uma banca que já nem sequer era nacional. Ao proteger os setores onde estão os capitais mais poderosos ao mesmo tempo que o país no seu conjunto ficava mais desprotegido perante o exterior, a economia portuguesa ficou, pela terceira vez, aquém de si própria e da sociedade, de que se desligou.

Em certo sentido, é ainda o que se fixou na nossa economia nos anos sessenta que vamos ver repercutido em características da economia portuguesa do longo período que nos traz daí até aos dias que correm. O pano de fundo então formado foi, na verdade, poderoso. Foi recoberto por transformações essenciais quando essa «longa década» foi encerrada pela democracia, isso é claro. Mas não deixou de se fazer sentir, pelas continuidades que fundou, que o caracterizaram e que se prolongaram para além de si mesmo. O tempo é «irredimível».

7. Conclusão

Está fora de questão, pois esse é certamente um consenso incontornável, que a transformação essencial da sociedade e da economia portuguesas das últimas largas décadas foi, como não podia deixar de ser, a democrática, em Abril de 1974. Quer antes, quer depois, houve, evidentemente, outras mudanças, internas ao quadro prevalecente. Em democracia, uma transformação de significado profundo foi, por exemplo, a integração do país na União Económica e Monetária, uma arquitetura institucional que alterou os termos da soberania e da capacidade de governo por deliberações internas. A posição em que me coloquei neste texto foi a de procurar saber se durante os anos sessenta a economia do regime ditatorial conheceu alguma mudança interna substantiva. Procurei apresentar os argumentos que justificam dizer que não. Defendi que o que formou o pano de fundo da economia não gerou internamente alterações coerentes que pudessem ilustrar a emergência de algo distinto, que tivesse posto em causa a sua natureza e alterasse a sua condição principal. Por isso mesmo a transformação que adviria resultou de uma ação sobre o regime, e não do regime, e desencadeou um modelo económico que reverteu as circunstâncias consolidadas anteriormente.

Os pontos essenciais desta observação foram, por um lado, a população, o emprego, a infraestruturização física e social do território e o acesso ao bem-estar, questão que fez emergir o dado essencial da emigração em massa, e, por outro lado, o tipo de industrialização, o que mostrou que não estávamos em Portugal perante o que este fenómeno representou noutras sociedades com macrotendência transformadora, coisa que ficou bem evidenciada na fragilidade das relações interindustriais do conjunto da economia. Apreciei, pois, criticamente a atitude que se limite à contabilidade do crescimento. Os dilemas que este modelo veio a revelar não tocaram a economia política prevalecente e o bloco de poder que a determinava cuja continuidade na sociedade portuguesa haveria de se revelar durante a própria democracia, mesmo quando a lógica regulatória que de forma tão apurada construiu social e politicamente aquele período já era outra. Foi então que a população cresceu e tendeu para os 10 milhões e a emigração para valores diminutos ou mesmo residuais. No emprego desenha-se, enfim, uma curva ascendente. O conceito de acesso assume dimensões físicas e sociais. Não carece de demonstração como as mais significativas evoluções foram na educação, em todos os seus níveis, na saúde e na segurança social. É por isto mesmo que a noção de bem-estar passa de referência abstrata e utilitarista da economia a categoria substantiva representável na capacitação das pessoas, na linha da influência de Amartya Sen.

Privilegiei a identificação das continuidades, que se revelaram pesadas, em vez das ruturas ou transformações, para as quais não encontrei matéria. E recorri, como acabo de lembrar, ao contraste com o período que se seguiu. Não vejo, portanto, a economia dos anos sessenta como caracterizada por metamorfismos que a diferenciasses internamente. Tal não quer dizer que esta economia tenha sido uma entidade estática – sabe-se bem que não e isso fica demonstrado quando nos

aproximamos da sua materialidade. Mais ainda, foram as suas próprias dinâmicas que consolidaram as continuidades que a caracterizam. Pela mesma razão, enfatizo o significado da acumulação de contradições, que só mais tarde teriam algumas formas de resolução. Estes anos foram pródigos nesse aspeto e a própria política económica do regime o reconheceria, embora não tivesse capacidade para encontrar uma solução.

Uma observação deste tipo não é independente da escala de observação adotada e do método seguido. Coloquei-me na perspetiva da economia política do desenvolvimento, isto é, num plano de apreciação global e numa análise das grandes tendências. Se a opção tivesse sido a de uma observação mais intersticial, provavelmente questões como as aberturas comerciais dos anos sessenta, os pequenos episódios políticos do regime, as próprias evoluções institucionais que dotam a administração pública de competências tecnocráticas relevantes, que não são insignificantes, teriam sido vistas como portadoras de uma intensidade e de uma amplitude maior do que as que se lhe podem atribuir quando se comparam com o que as tendências pesadas ilustram. O primeiro argumento que procurei sublinhar foi, por isso, o da insularidade da industrialização daquele período – face aos outros setores produtivos (é isso que dota um país de uma matriz socioeconómica), face ao emprego e à repartição do rendimento e face à própria capacidade de expressão política da população. O segundo foi o da consagração em termos económicos da natureza periférica – e muito especialmente da natureza periférica europeia – do país. Isso resultou do que define a periferia: os desequilíbrios profundos, geradores de dependência. Foram estes que constituíram a grande marca dos anos sessenta na economia portuguesa.

Fontes e Bibliografia

- Amaral, L. (1998). Convergência e crescimento económico em Portugal no pós-guerra. *Análise Social*(148), 741-776.
- Amaral, L. (2009). New series of Portuguese population and employment, 1950-2007: implications for GDP per capita and labor productivity. *Análise Social*(193), 767-791.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*(29), 155-173.
- Baganha, M. I. (1994). As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social*(128), 959-980.
- Brito, J. M. (1995). A economia portuguesa nos anos 60: as questões do desenvolvimento na encruzilhada das 'integrações'. In: *Ensaios de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Brito, J. M. (1998). Introdução. In: J. N. Ferreira Dias Jr., *Linha de Rumo I e II e Outros Escritos Económicos*. Lisboa: Banco de Portugal.
- Lains, P. (1994). O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990. *Análise Social*(128), 923-958.
- Lopes, J. d. (1996). *A Economia portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.
- Neves, J. C. (1994). O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global. *Análise Social*(128), 1005-1034.
- Pereira, J. M. (1971). *Pensar Portugal Hoje*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- Reis, J. (2018). *A economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Edições Almedina.
- Reis, J. (2019). *O GEBEI: um pensamento económico estruturado na periferia da Europa*. In Vítor Neves e José Reis (Coord.), *A Ciência Económica em Portugal: uma história recente*. Coimbra: Edições Almedina.
- Ribeiro, J. F., Fernandes, L., & Ramos, M. M. (1987). Grande indústria, banca e grupos financeiros – 1953/1973. *Análise Social*(99), 945-1018.
- Santos, A. C., & Reis, J. (2018). Portugal: uma semiperiferia reconfigurada. *e-cadernos ces*(29), 57-76.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system*. Nova Iorque: Academic Press.

AS FINANÇAS DO ESTADO PORTUGUÊS ENTRE FINAIS DA DÉCADA DE 50 E MEADOS DA DÉCADA DE 70 DO SÉCULO XX

Nuno Valério*

Resumo

Como evoluíram as finanças do Estado português entre finais da década de 50 e meados da década de 70 do século XX ? Eis a questão a que este texto procura dar uma resposta. É possível distinguir um período na primeira metade da década de 60 em que as finanças públicas portuguesas parecem totalmente dominadas pelo peso da guerra colonial e outro período de meados da década de 60 a meados da década de 70 em que, sem embargo de a guerra colonial continuar a condicionar as finanças públicas portuguesas, se abriram oportunidades de aumento das despesas de fomento económico e de formação de capital humano e essas oportunidades foram aproveitadas. Pode sugerir-se que essa mudança foi acentuada pela viragem política de 1968, com a substituição de Oliveira Salazar por Marcelo Caetano como Presidente do Conselho de Ministros. Porém, a base para a mudança foi criada antes, com a conclusão, em meados da década de 60, da reforma fiscal que permitiu adaptar de forma relativamente estável as finanças públicas portuguesas ao prolongamento da guerra colonial; e o principal instrumento formal da mudança, o III Plano de Fomento, foi preparado e começado a implementar antes dessa viragem política, o que sugere que a vontade de aproveitar as potencialidades abertas pelo êxito da reforma fiscal já existiam e já tinham triunfado.

1. Visão geral: do equilíbrio ao desequilíbrio

Como evoluíram as finanças do Estado português entre finais da década de 50 e meados da década de 70 do século XX ? Eis a questão a que este texto procura dar uma resposta. Para introduzir essa resposta, o quadro 1 apresenta uma síntese do que

* ISEG – Universidade de Lisboa.

foram as despesas efetivas, as receitas fiscais, o saldo das contas públicas e a dívida efetiva líquida da administração central do Estado português entre 1958 e 1974. O ano de 1958 foi escolhido por ter sido o último em que as contas públicas portuguesas apresentaram um saldo positivo não esporádico (entre finais da década de 40 e finais da década de 50 predominaram os saldos positivos, mas desde então o único saldo positivo ocorreu em 1970). O ano de 1974 foi escolhido por ter sido aquele em que o regime autoritário do Estado Novo foi derrubado. Foram excluídas a administração local (isto é, as autarquias locais, a saber, concelhos, freguesias e distritos autónomos das Ilhas Adjacentes) e a segurança social (isto é, os organismos corporativos) por falta de dados exaustivos. Os dados disponíveis sugerem que as finanças da administração local envolviam receitas e despesas da ordem de um quarto das da administração central, com saldos relativamente irrelevantes em termos do conjunto das finanças públicas; e que as finanças da segurança social envolviam receitas e despesas igualmente da ordem de um quarto das da administração central, com saldos positivos moderadamente significativos em termos do conjunto das finanças públicas até ao início da década de 70. Os dados não englobam igualmente a administração ultramarina, mas esta dizia respeito a espaços que não estavam, em rigor, institucionalmente englobados na economia nacional portuguesa.

Quadro 1 – Síntese das contas públicas.

Ano	Despesas efetivas		Receitas fiscais		Saldo das contas públicas		Dívida efetiva líquida	
	valor	proporção	valor	proporção	Valor	proporção	valor	proporção
1958	8 453	10	6 256	8	+ 24	+0,0	14 790	17
1959	9 494	11	6 637	8	- 593	-0,6	15 330	18
1960	11 057	12	7 269	8	- 1 362	-1,5	16 174	18
1961	13 158	14	8 247	9	- 2 217	-2,3	17 552	19
1962	14 542	14	8 680	8	- 2 456	-2,3	21 524	21
1963	15 355	14	9 428	9	- 2 803	-2,5	24 731	23
1964	16 789	14	9 750	8	- 3 117	-2,6	28 276	24
1965	17 241	12	11 527	8	- 1 245	-0,9	30 570	21
1966	18 647	12	12 631	8	- 907	-0,6	32 413	21
1967	21 982	13	14 928	9	- 1 206	-0,7	33 152	20
1968	24 051	13	16 409	9	- 1 383	-0,7	33 304	18
1969	26 842	13	18 873	9	- 1 072	-0,5	34 981	17
1970	30 811	14	23 011	10	+ 297	+0,1	38 658	18
1971	35 651	14	24 798	9	- 1 820	-0,7	42 723	17
1972	39 756	13	29 658	9	- 1 409	-0,4	46 499	15

Quadro 1 – Síntese das contas públicas.

Ano	Despesas efetivas		Receitas fiscais		Saldo das contas públicas		Dívida efetiva líquida	
	valor	proporção	valor	proporção	Valor	proporção	valor	proporção
1973	47 609	13	35 498	10	- 2 427	-0,7	53 626	15
1974	61 865	14	42 878	10	- 9 692	-2,2	62 809	14

Fonte – Estatísticas Históricas Portuguesas (INE, 2001).

Unidade – Valores em milhares de contos; proporções no rendimento disponível da nação em percentagem.

Numa primeira perspetiva sobre a evolução das contas públicas durante o período em consideração, verifica-se que:

- o peso das finanças da administração central no rendimento nacional tendeu a aumentar muito rapidamente no início da década de 60 no caso das despesas desde cerca de um décimo até cerca de um sétimo, estabilizando depois; e tendeu a aumentar mais gradualmente ao longo da década de 60 no caso das receitas fiscais desde cerca de um duodécimo e até cerca de um décimo;
- esta evolução implicou numa primeira fase um rápido aumento do saldo negativo das contas públicas até cerca de 2,5% do rendimento nacional em meados da década de 60, seguindo-se uma redução (até com um saldo positivo esporádico em 1970); novo aumento parece esboçar-se em 1974 (e viria a confirmar-se nos anos seguintes);
- o aumento da dívida efetiva líquida em termos absolutos resultante dos saldos negativos efetivos refletiu-se num aumento em comparação com o rendimento nacional até meados da década de 60 (de cerca de um sexto até cerca de um quarto), mas esta tendência inverteu-se depois com diminuição da razão entre a dívida efetiva líquida e o rendimento nacional até meados da década de 70 (chegando a cerca de um sétimo).

O quadro geral é, portanto, o de uma perturbação em princípios da década de 60 da estabilidade existente na década de 50, seguida de uma estabilização entre meados da década de 60 e meados da década de 70.

A confirmação e explicação mais pormenorizada deste quadro geral exige a análise das despesas públicas, do seu financiamento, das receitas fiscais, do sistema fiscal e da dívida pública, que será feita nos sucessivos pontos deste texto.

2. As despesas públicas e os seus objetivos

Realizar despesas públicas tem, é claro, como objetivo financiar a prestação de serviços públicos ou realizar diretamente política económica através do estímulo conjun-

tural ou estrutural à economia. Para saber quais os objetivos das despesas públicas realizadas no período aqui considerado, importa examinar a composição das despesas públicas em termos das principais rubricas funcionais, apresentada no quadro 2.

Quadro 2 – Classificação funcional das despesas públicas

Ano	Despesas totais		Encargos da dívida		Administração		Defesa		Ultramar		Economia		Educação		Despesas sociais	
	Valor	peso	Valor	peso	Valor	Peso	valor	peso	valor	peso	valor	peso	valor	peso	valor	peso
1958	8 687	760	9	1 724	20	2 135	25	134	2	2 352	27	1 000	12	582	7	
1959	9 747	783	8	1 925	20	2 449	25	252	3	2 563	26	1 116	11	659	7	
1960	11 336	854	8	2 053	18	2 812	25	1 043	9	2 660	23	1 200	11	714	6	
1961	13 445	916	7	2 046	15	4 776	36	762	6	3 000	22	1 198	9	747	6	
1962	14 831	989	7	2 093	14	5 673	38	781	5	3 294	22	1 225	8	776	5	
1963	15 700	1 163	7	2 228	14	5 813	37	435	3	3 982	25	1 268	8	811	5	
1964	17 167	1 293	8	2 280	13	6 508	38	936	5	4 048	24	1 262	7	840	5	
1965	18 055	1 825	10	2 440	14	7 227	40	577	3	3 656	20	1 403	8	927	5	
1966	19 621	2 072	11	2 479	13	7 957	41	634	3	3 930	20	1 560	8	989	5	
1967	23 359	2 567	11	2 744	12	9 751	42	725	3	4 704	20	1 801	8	1 067	5	
1968	25 193	2 433	10	3 036	12	10 673	42	830	3	4 838	19	2 112	8	1 271	5	
1969	27 713	2 185	8	3 371	12	11 332	41	775	3	5 813	21	2 758	10	1 479	5	
1970	31 736	2 334	7	3 670	12	12 963	41	839	3	6 573	21	3 549	11	1 808	6	
1971	36 648	2 482	7	3 956	11	14 555	40	1 448	4	7 849	21	4 177	11	2 181	6	
1972	40 868	2 621	6	4 735	12	14 373	35	1 988	5	9 219	23	5 438	13	2 494	6	
1973	48 894	2 883	6	5 988	12	16 518	34	2 179	4	10 908	22	7 368	15	3 050	6	
1974	63 415	3 326	5	8 190	13	21 244	33	1 726	3	14 764	23	10 091	16	4 074	6	

Fonte – Estatísticas Históricas Portuguesas (INE, 2001).

Unidade – Valores em milhares de contos; pesos no total em percentagem.

Observação – As despesas totais deste quadro diferem das despesas efetivas dos quadros 1 e 3 por incluírem as despesas com amortizações da dívida pública, excluídas das despesas efetivas.

A estrutura de partida em finais da década de 50 tinha claramente três rubricas dominantes – a economia, a defesa e a administração (incluindo a administração propriamente dita, a justiça e as relações externas) – com mais de um quinto do total

cada e três rubricas de menor importância – educação, encargos da dívida e despesas sociais (incluindo a saúde e a assistência) – com menos de um oitavo do total cada. As despesas com o ultramar eram muito diminutas (consistindo quase exclusivamente no aparelho central do respetivo ministério).

O choque sofrido por esta estrutura nos primeiros anos da década de 60 foi enorme: as despesas com a defesa subiram rapidamente de cerca de um quarto para cerca de dois quintos do total. Em contrapartida, quase todas as outras rubricas perderam peso. Particularmente significativa foi a quebra das despesas com a administração em sentido lato. Exceção foram os encargos da dívida pública: o aumento desta, em termos absolutos e em proporção ao rendimento nacional, implicou uma relativa estabilidade do peso dos seus encargos nas despesas públicas. O impacto da guerra contra os movimentos de libertação das possessões portuguesas da África continental é indubitável neste choque. Note-se que a importância relativa das despesas com o ultramar teve flutuações, mas não variou estruturalmente. É claro que a imagem seria completamente diferente se as despesas militares adicionais com a guerra colonial fossem classificadas nesta rubrica e não na da defesa, como seria perfeitamente justificável.

Talvez surpreendente é a evolução depois verificada entre meados da década de 60 e meados da década de 70. Houve uma redução relativa das despesas com a defesa (para cerca de um terço do total), uma estabilização das despesas administrativas (cerca de um oitavo do total), alguma recuperação das despesas com a economia (para quase um quarto do total) e uma subida significativa das despesas com a educação (até um sexto do total). Por outras palavras, Portugal recuperou a capacidade de investimento em capital físico e deu até alguma prioridade ao investimento em capital humano, parecendo capaz de sustentar o processo de crescimento económico e mesmo de criar perspectivas da sua consolidação e aceleração no futuro.

Uma parte importante desta política estrutural foi levada a cabo nos quadros dos Planos de Fomento. Nos primeiros anos do período aqui em consideração, esteve em aplicação o II Plano de Fomento (1959-1964), cuja execução foi indubitavelmente perturbada pela eclosão da guerra colonial. As dúvidas que pesavam sobre a capacidade de realização e a orientação desejável dos investimentos públicos levou a que fosse depois implementado um Plano Intercalar de Fomento (1965-1967) de horizonte temporal mais curto. Finalmente, o período de nova expansão do investimento público correspondeu ao III Plano de Fomento (1968-1973).

3. O financiamento das despesas públicas

Como eram financiadas as despesas públicas em finais da década de 50 e como foram financiadas as vultuosas despesas públicas adicionais em que o Estado português incorreu durante o período aqui considerado? O quadro 3 apresenta uma resposta a essa pergunta.

Quadro 3 – Financiamento das despesas públicas.

Ano	Despesas efetivas	Receitas fiscais		Outras receitas efetivas		Dívida pública	
		valor	Peso	Valor	Peso	valor	peso
1958	8 453	6 256	74	2 221	26	- 24	-0
1959	9 494	6 637	70	2 264	24	593	6
1960	11 057	7 269	66	2 426	22	1 362	12
1961	13 158	8 247	63	2 694	20	2 217	17
1962	14 542	8 680	60	3 406	23	2 456	17
1963	15 355	9 428	62	3 124	20	2 803	18
1964	16 789	9 750	58	3 922	23	3 117	19
1965	17 241	11 527	67	4 469	26	1 245	7
1966	18 647	12 631	68	5 109	27	907	5
1967	21 982	14 928	68	5 848	27	1 206	5
1968	24 051	16 409	68	6 259	26	1 383	6
1969	26 842	18 873	70	6 897	26	1 072	4
1970	30 811	23 011	75	8 097	26	- 297	-1
1971	35 651	24 798	70	9 033	25	1 820	5
1972	39 756	29 658	75	8 689	22	1 409	3
1973	47 609	35 498	75	9 684	20	2 427	5
1974	61 865	42 878	69	9 295	15	9 692	16

Fonte – Estatísticas Históricas Portuguesas (INE, 2001).

Unidade – Valores em milhares de contos; pesos no total em percentagem.

Observação – O financiamento através de dívida pública é o simétrico do saldo (efetivo) das contas públicas apresentado no quadro 1 e só aproximadamente coincide com as variações da dívida pública, que são igualmente influenciadas por outros fatores de menor importância.

À partida, as despesas públicas eram financiadas por impostos (cerca de três quartos) e por outras receitas efetivas, isto é, rendimentos da propriedade e da empresa (cerca de um quarto), sendo praticamente irrelevante o recurso à dívida pública.

A resposta imediata ao problema do financiamento das despesas acrescidas com a guerra colonial foi, mais ou menos inevitavelmente, o recurso à contração de dívida pública, cujo peso no financiamento das despesas subiu para quase um quinto até meados da década de 60. Em contrapartida, os impostos e as outras receitas efetivas reduziram-se em termos relativos de forma semelhante, para cerca de três quintos e de um quinto, respetivamente.

Em meados da década de 60, as coisas mudaram. Os impostos recuperaram com alguma rapidez cerca de metade da quebra anterior e depois gradualmente o resto.

Isto permitiu tornar relativamente menos importante o recurso à dívida (que passou em geral a financiar apenas cerca de um vigésimo das despesas) e mesmo compensar alguma perda de importância relativa das outras receitas efetivas (que pareciam estar a recuperar igualmente a sua importância em finais da década de 60, mas depois quebraram significativamente). Por outras palavras, ao fim de algum tempo, a adaptação ao prolongamento da guerra colonial em termos do financiamento das despesas que ela exigia parece ter sido conseguida com êxito.

4. As receitas fiscais e a reforma fiscal de 1958-1965

A recuperação e consolidação do papel dos impostos como fonte de receitas públicas a partir de meados da década de 60 assentou numa reforma fiscal, que estava prevista desde finais da década de 50, mas foi implementada sobretudo por essa altura. A alteração profunda da composição das receitas fiscais, que essa reforma implicou está retratada no quadro 4.

Quadro 4 – Composição das receitas fiscais

Ano	Receitas fiscais Valor	Impostos diretos		Direitos aduaneiros		Impostos indiretos internos		Impostos sobre a transmissão da propriedade	
		Valor	peso	Valor	peso	Valor	peso	valor	peso
1958	6 256	2 062	33	1 874	30	1 681	27	639	10
1959	6 637	2 138	32	1 990	30	1 806	27	703	11
1960	7 269	2 239	31	2 273	31	1 966	27	791	11
1961	8 247	2 425	29	2 547	31	2 436	30	839	10
1962	8 680	2 661	31	2 299	26	2 922	34	798	9
1963	9 428	2 918	31	2 390	25	3 205	34	915	10
1964	9 750	3 003	31	2 216	22	3 601	37	930	10
1965	11 527	4 161	36	2 863	25	3 516	31	987	9
1966	12 631	4 307	34	2 798	22	4 305	34	1 221	10
1967	14 928	4 343	29	2 950	20	6 473	43	1 162	8
1968	16 409	5 101	31	2 995	18	7 067	43	1 246	8
1969	18 873	6 101	32	3 423	18	7 947	42	1 402	7
1970	23 011	7 216	31	4 033	18	10 133	44	1 629	7
1971	24 798	7 579	31	4 079	16	11 231	45	1 909	8
1972	29 658	8 836	30	4 540	15	14 065	47	2 217	7
1973	35 498	10 786	30	4 725	13	17 088	48	2 899	8
1974	42 878	13 381	31	5 128	12	21 198	49	3 171	7

Fonte – Estatísticas Históricas Portuguesas (INE, 2001).

Unidade – Valores em milhares de contos; pesos no total em percentagem.

Em finais da década de 50, as rubricas dos impostos diretos, dos direitos aduaneiros e dos impostos indiretos internos equilibravam-se um pouco abaixo de um terço das receitas fiscais cada, enquanto os impostos sobre a transmissão da propriedade orçavam por um décimo do total.

Ao longo do período aqui considerado, apenas os impostos diretos mantiveram a sua importância relativa. Os direitos aduaneiros perderam importância, vindo gradualmente equiparar-se aos impostos sobre a transmissão da propriedade; e os impostos indiretos internos, pelo contrário, ganharam peso, chegando a cerca de metade do total das receitas fiscais.

Sob o ponto de vista do regime, a quebra da importância dos direitos aduaneiros não resultou da nova pauta dos direitos aduaneiros, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42656, de 18 de novembro de 1959 (a qual, note-se, foi, porém, muito importante no aperfeiçoamento da técnica pautal). Resultou, sim, da inserção de Portugal em duas zonas de comércio livre. Uma dessas zonas, a Associação Europeia de Comércio Livre, englobando a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, a Suécia e a Suíça desde 1960, a Finlândia informalmente desde 1961 (formalmente apenas em 1986) e a Islândia desde 1970, foi gradualmente implementada ao longo do período aqui considerado. A outra zona de comércio livre, o Espaço Económico Português, englobando todos os territórios sob soberania portuguesa a partir de 1961, foi também gradualmente implementada ao longo da década de 60, mas viu a sua implementação interrompida em 1971, embora sobretudo em termos dos direitos cobrados pelos territórios ultramarinos sobre produtos originários da Metrópole, os quais foram então significativamente aumentados, e não dos direitos cobrados pela Metrópole sobre produtos originários dos territórios ultramarinos, os quais foram praticamente abolidos. Além disso, há que referir a acessão de Portugal ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) em 1963, com generalização do tratamento da nação mais favorecida às outras partes contratantes (com exceção do Japão por razões económicas e da Índia e de alguns países africanos por razões políticas), que eram a maior parte das economias capitalistas de mercado. Tudo isto foi aprofundado a partir de 1973 com a gradual implementação de uma zona de comércio livre englobando as Comunidades Europeias (formadas a partir de então pela República Federal da Alemanha, a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Irlanda, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte) e os membros formais e informais que permaneceram na Associação Europeia de Comércio Livre. Em síntese, o compromisso com processos de liberalização do comércio internacional foi a causa da perda pelos direitos aduaneiros do papel crucial que tradicionalmente desempenhavam nas receitas públicas portuguesas.

A compensação relativa da quebra dos direitos aduaneiros foi, como assinalado, primordialmente feita pelo aumento dos impostos indiretos internos. Sob o ponto de vista do regime, foram criados alguns impostos indiretos em princípios da década de 60, como resposta, mais ou menos improvisada, às necessidades derivadas da guerra colonial – imposto sobre consumo de bebidas engarrafadas e gelados pelo Decreto-Lei n.º 43763 de 30 de junho de 1961 e imposto sobre consumos supérfluos ou de

luxo pelo Decreto-Lei n.º 43764, de 30 de junho de 1961; porém, o resultado quantitativo dessas reformas foi medíocre e estes impostos foram abolidos com a criação do imposto de transações. A verdadeira reforma dos impostos indiretos foi a (re)criação do imposto de transações pelo Decreto-Lei n.º 47066, de 1 de julho de 1966 (recriação porque o imposto existira já entre 1922 e 1929, criado na principal reforma fiscal da época da Primeira República e extinto pela principal reforma fiscal da época da Ditadura Militar). Agora, como era reconhecido pelo próprio preâmbulo do Decreto-Lei, a redução dos direitos aduaneiros impunha o seu restabelecimento. Tratou-se de um imposto monofásico, cobrado no estádio da comercialização pelos grossistas e repercutido nos estádios seguintes de comercialização, que substituiu uma multiplicidade de impostos específicos e alargou a tributação à generalidade dos produtos, tornando-se rapidamente o principal imposto do sistema fiscal português (como viria a ser até hoje o seu sucessor desde a década de 80 do século XX, o imposto sobre o valor acrescentado).

A reforma dos impostos indiretos fora precedida pela reforma dos impostos diretos. Tal como nos impostos indiretos, houve uma resposta mais ou menos improvisada às necessidades derivadas da guerra colonial – foi o imposto para a defesa e valorização do Ultramar, criado pela Lei n.º 2111, de 21 de dezembro de 1961 e regulado pelo Decreto n.º 44267, de 4 de abril de 1962. Tratava-se de um imposto extraordinário sobre os lucros das empresas com regimes privilegiados ou que operavam no Ultramar, o qual se mostrou mais produtivo e mais duradouro que os seus correspondentes indiretos, sobrevivendo, embora com outra denominação, até à década de 80 do século XX (muito para além da guerra colonial que pretendia inicialmente financiar). De qualquer modo, um novo código do imposto profissional (incidindo sobre os rendimentos do trabalho) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44305, de 27 de abril de 1962, um novo código do imposto sobre a aplicação de capitais (incidindo sobre os rendimentos da propriedade mobiliária) pelo Decreto-Lei n.º 44561, de 10 de setembro de 1962 (com simplificação da designação para imposto de capitais), um novo código da contribuição industrial (incidindo sobre os rendimentos da empresa fora do setor agrícola) pelo Decreto-Lei n.º 45103, de 1 de julho de 1963, um novo código da contribuição predial (incidindo sobre os rendimentos da propriedade imobiliária) e do novo imposto sobre a indústria agrícola (incidindo sobre os lucros das explorações agrícolas) pelo Decreto-Lei n.º 45104, de 1 de julho de 1963 e um novo código do imposto complementar (incidindo sobre a generalidade dos rendimentos) pelo Decreto-Lei n.º 45399, de 30 de novembro de 1963. Além disso, ainda foi criado outro novo imposto, o imposto de mais-valias (incidindo sobre a valorização da propriedade transacionada), pelo Decreto-Lei n.º 46373, de 9 de junho de 1965.

Num certo sentido, a estrutura basilar dos impostos sobre o rendimento, com impostos cedulares sobre os diversos tipos de rendimento e um imposto complementar sobre os rendimentos mais elevados, que datava das reformas da Primeira República em 1922 e da Ditadura Militar em 1929, manteve-se. Houve, contudo, uma alteração de fundo: a passagem do princípio da tributação do rendimento normal para o da tributação do rendimento real. Por outras palavras, procurou-se deixar de fazer incidir os impostos sobre rendimentos habituais presumidos para os fazer incidir

sobre os rendimentos efetivos apurados ano a ano. A mudança teve as suas limitações, sobretudo por motivos de insuficiência do aparelho burocrático (que nunca conseguiu, por exemplo, realizar um cadastro completo da propriedade) e de resistência social (que levou, por exemplo, à suspensão quase permanente do novo imposto sobre a indústria agrícola). Em qualquer caso, a reforma conseguiu manter a carga fiscal sobre o rendimento e a importância destes impostos no sistema fiscal português.

Mais precoce ainda fora a reforma dos impostos sobre a transmissão da propriedade. Um novo código da sisa e do imposto sobre as sucessões e doações fora aprovado pelo Decreto-Lei n.º 41969, de 24 de novembro de 1958, sem verdadeiras alterações de fundo ao que era a estrutura destes impostos, o que explica a estabilidade do seu papel, aliás relativamente modesto, no sistema fiscal português.

5. A dívida pública: dos empréstimos tradicionais às novas formas de emissão

O renovado recurso à dívida pública como instrumento crucial de financiamento das despesas públicas, mesmo que atenuado a partir de meados da década de 60, foi concomitante com alterações profundas do enquadramento proporcionado pelos mercados de capitais, implicando conseqüentemente uma modificação da composição da dívida pública efetiva líquida, isto é, da dívida pública total com abatimento da dívida fictícia (dívida detida pelo próprio Estado) e das disponibilidades do Estado no sistema bancário, retratada no quadro 5.

Sob o ponto de vista da composição, a dívida consolidada interna, que era à partida mais de metade do total, desceu para menos de um terço; em contrapartida, a dívida amortizável interna teve uma evolução quase oposta e a dívida amortizável externa também cresceu bastante. Vale a pena sublinhar a ausência de dívida consolidada externa (desaparecida desde a reestruturação da dívida externa pelo convénio de 1902 que pôs fim ao conflito com os credores aberto pela bancarrota parcial de 1892) e de dívida flutuante externa ou interna (desaparecida desde o esforço de consolidação da dívida levado a cabo no princípio da década de 30 do século XX).

A dívida consolidada interna existente no início do período em consideração resultava sobretudo de empréstimos contraídos durante a Segunda Guerra Mundial para financiar os saldos negativos das contas públicas então verificados e a política de combate às tensões inflacionistas então praticada. Tratou-se de um tipo de dívida no qual nunca mais desde então os investidores estiveram interessados e que, portanto, nunca mais foi possível emitir, perdendo, por isso, constantemente importância na dívida pública.

Em contrapartida, foi possível emitir dívida amortizável interna num montante que se aproximou dos 50 milhões de contos e diversificar as formas dessa emissão.

A dívida amortizável interna era tradicionalmente emitida sob duas formas:

- Os empréstimos amortizáveis internos fundados, isto é, representados por títulos transacionáveis, com juro nominal e prazo de amortização fixos (este último

Quadro 5 – Composição da dívida pública efetiva líquida

Ano	Dívida efetiva líquida	Consolidada interna		Amortizável interna		Amortizável externa	
	Valor	Valor	peso	Valor	Peso	valor	peso
1958	14 790	8 481	57	4 310	29	1 999	14
1959	15 330	8 644	56	4 735	31	1 951	13
1960	16 174	9 582	59	4 693	29	1 899	12
1961	17 552	10 220	58	5 493	31	1 839	11
1962	21 524	10 689	50	5 612	26	5 223	24
1963	24 731	11 391	46	7 017	28	6 323	26
1964	28 276	11 789	42	8 573	30	7 914	28
1965	30 570	12 527	41	9 513	31	8 530	28
1966	32 413	13 275	41	9 722	30	9 416	29
1967	33 152	13 957	42	10 120	31	9 075	27
1968	33 304	14 646	44	10 346	31	8 312	25
1969	34 981	15 447	44	11 332	32	8 202	24
1970	38 658	15 958	41	12 812	33	9 888	26
1971	42 723	16 863	39	14 104	33	11 756	28
1972	46 499	17 463	38	17 620	38	11 416	24
1973	53 626	17 986	33	21 749	41	13 891	26
1974	62 809	17 933	29	29 573	47	15 303	24

Fonte – Estatísticas Históricas Portuguesas (INE, 2001).

Unidade – Valores em milhares de contos; pesos no total em percentagem.

eventualmente determinado por sorteio no quadro de um esquema previamente fixado) – Esta forma de emissão continuou a ser a mais importante, aproximando-se de 20 milhões de contos, sendo 360 mil contos para investimento no setor do turismo, cerca de 1 milhão para investimento no setor da pesca, mais de 1,5 milhões para investimento na marinha mercante, 4,5 milhões para investimento nas províncias de Angola e Moçambique e os restantes mais de 12 milhões para investimentos em geral.

- Os empréstimos amortizáveis internos especiais, isto é, representados por contratos com um credor, com juro nominal e esquema de amortização fixos – Esta forma de emissão foi quase irrelevante, assinalando-se apenas um empréstimo de 80 mil contos na Caixa Geral de Depósitos para hospitais e outro de 225 mil contos também na Caixa Geral de Depósitos para o setor da pesca.

No segundo após-guerra do século XX, foram, entretanto, introduzidas novas formas de emissão da dívida amortizável interna:

- Os certificados de dívida pública – Tratou-se de títulos resgatáveis, isto é, amortizáveis em data determinada pelo credor, emitidos a favor de instituições de previdência para constituição de reservas. Foram autorizados pelo Decreto-Lei n.º 37440, de 6 de junho de 1949, com montantes a determinar por portaria e taxa de juro de 4%, elevada para 5% em 1965. Esta forma de emissão atingiu mais de 14 milhões de contos, a um ritmo anual da ordem dos 250 mil contos no início do período aqui considerado, que subiu para mais de 1 milhão de contos no final.
- As promissórias de fomento nacional – Tratou-se de títulos com prazo de 5 anos, emitidos a favor de instituições de crédito para financiamento de investimentos públicos. Foram autorizados pelo Decreto-Lei n.º 38415, de 10 de setembro de 1951, com montantes a fixar por despacho e taxa de juro igual à taxa de desconto do Banco de Portugal acrescida de 0,5%. Esta forma de emissão atingiu mais de 10 milhões de contos, a um ritmo que se manteve regularmente entre os 500 mil contos e 1 milhão de contos anuais ao longo do período aqui considerado.
- Os certificados de aforro – Tratou-se de títulos resgatáveis, isto é, amortizáveis em data determinada pelo credor, emitidos a favor de particulares para financiamento de investimentos públicos em geral. Foram autorizados pelo Decreto-Lei n.º 43454, de 30 de dezembro de 1960, com montantes a determinar por portaria e taxa de juro variável. Esta forma de emissão atingiu cerca de 2 milhões de contos, a um ritmo anual da ordem dos 50 mil contos no início do período aqui considerado, que subiu para 300 mil contos no final.

No que respeita à dívida amortizável externa a grande novidade foi o regresso regular do Estado português aos mercados internacionais, após várias décadas de afastamento na sequência da bancarrota parcial de 1892. Ao todo, Portugal contraiu durante o período aqui considerado empréstimos externos no montante de mais de 15 milhões de contos. As principais moedas em que esses empréstimos foram contraídos foram o dólar americano (cerca de 200 milhões) e o marco alemão (cerca de 1,5 milhares de milhões). Os mercados em que estes empréstimos foram lançados foram praticamente todos europeus, mesmo para os dólares americanos, maioritariamente obtidos no mercado dos chamados eurodólares, então em clara expansão. As principais aplicações explicitadas para estes fundos foram a ponte sobre o Tejo em Lisboa e a barragem de Cabora Bassa em Moçambique. De montante relativamente modesto, mas merecendo uma menção especial pelo seu significado político, são os empréstimos contraídos na África do Sul na moeda local, destinados ao aeroporto do Sal em Cabo Verde (crucial para as ligações entre Portugal e as suas possessões em África, mas também entre a Europa e a África do Sul) e à aquisição de equipamento militar para a guerra colonial.

6. Conclusão: uma década (e meia), as mesmas finanças públicas?

Poder-se-á dizer que se encontraram na evolução das finanças públicas portuguesas na década e meia que mediou entre finais da década de 50 e meados da década de 70 dois autoritarismos distintos? É efetivamente possível distinguir um período na primeira metade da década de 60 em que as finanças públicas portuguesas parecem totalmente dominadas pelo peso da guerra colonial e outro período de meados da década de 60 a meados da década de 70 em que, sem embargo de a guerra colonial continuar a condicionar as finanças públicas portuguesas, se abriram oportunidades de aumento das despesas de fomento económico e de formação de capital humano e essas oportunidades foram aproveitadas. Pode sugerir-se que essa mudança foi acentuada pela viragem política de 1968, com a substituição de Oliveira Salazar por Marcelo Caetano como Presidente do Conselho de Ministros. Porém, a base para a mudança foi indubitavelmente criada antes, com a conclusão, em meados da década de 60, da reforma fiscal que permitiu adaptar de forma relativamente estável as finanças públicas portuguesas ao prolongamento da guerra colonial; e não pode deixar de se notar que o principal instrumento formal da mudança, o III Plano de Fomento, foi preparado e começado a implementar antes dessa viragem política, o que sugere que a vontade de aproveitar as potencialidades abertas pelo êxito da reforma fiscal já existiam e já tinham triunfado.

Fontes e Bibliografia

- Ferraz Martins, N. R. S. V. (2015). *As finanças públicas portuguesas no período de ouro de crescimento da economia portuguesa, 1947-1974: análise e estudo aplicado* (Dissertação de doutoramento não publicada). Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Ferraz Martins, N. R. S. V. (2016). *Os Planos de Fomento do Estado Novo* (Relatório da pesquisa de pós-doutoramento realizada no Gabinete de História Económica e Social do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa), Lisboa.
- Valério, N. (coord.) (2001). *Estatísticas históricas portuguesas* (vol. 1 e 2). Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Valério, N. (coord.) (2001). *As finanças públicas no parlamento português – estudos preliminares*. Lisboa – Porto: Assembleia da República/Afrontamento.
- Valério, N. (coord.) (2006). *Os impostos no parlamento português – sistemas fiscais e reformas fiscais durante os séculos 19 e 20*. Lisboa: Assembleia da República/Dom Quixote.
- Valério, N. (coord.) (2006). *Os orçamentos no parlamento português*. Lisboa: Assembleia da República/Dom Quixote.

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA DÉCADA DE 1960

Eduardo Marçal Grilo*

Resumo

Apresenta-se neste texto uma descrição das principais mudanças operadas no setor da educação em Portugal com particular relevo para os marcos mais significativos em matéria legislativa publicada na década de 1960. Procede-se também a uma análise do papel desempenhado pelos principais protagonistas políticos na área da educação, designadamente pelos ministros Francisco Leite Pinto e Inocêncio Galvão Teles, que se destacaram pela sua visão de futuro e pela forma como procuraram modernizar o ensino em Portugal. Avaliam-se igualmente alguns dados relativos à evolução do número de estudantes que frequentaram os diferentes níveis de ensino, verificando-se que o país, no final desta década de 1960, continuava a ter um sistema educativo muito fechado e frequentado apenas por uma elite proveniente dos estratos mais elevados da sociedade portuguesa. A democratização do ensino esteve subjacente a algumas das medidas tomadas pelo poder político, no Ministério da Educação, mas os resultados práticos estiveram muito longe do que o país necessitava sobretudo em comparação com o que ocorria desde há muito nos países europeus mais avançados.

Pode afirmar-se que na década de 1960 foram lançadas algumas políticas públicas que visaram alargar o período de permanência na escola, o que se traduziu pelo aumento da escolaridade obrigatória; sendo certo que foram os ministros Leite Pinto e Galvão Teles os primeiros responsáveis pelo setor educativo a atribuir à escola importância e prioridade, em particular no que diz respeito à formação dos recursos humanos, que podem contribuir de forma mais significativa para o desenvolvimento económico nos seus mais diversos sectores de atividade. Também é nesta década, sobretudo com o ministro Galvão Teles, que se inicia o processo de utilização das novas tecnologias no ensino, nomeadamente quando se cria a telescola que se torna

* Universidade de Aveiro e Fundação Francisco Manuel dos Santos.

o embrião do que mais tarde viria a ser o Instituto de Tecnologia Educativa que, por sua vez, daria origem às iniciativas de introdução no sistema educativo das diferentes modalidades de ensino a distância e ao lançamento da própria Universidade Aberta, criada no final dos anos 80.

Os anos de 1960 em Portugal na área da Educação são marcados por um conjunto de orientações políticas, de acontecimentos e de personalidades que importa analisar para se poder compreender, tanto quanto possível, a forma como evoluiu naquele período um dos setores sociais mais relevantes de qualquer sociedade.

A educação era, desde os anos de 1930, um setor onde se fazia sentir de forma mais marcante, e em particular a partir do consulado do Dr. Carneiro Pacheco como ministro da pasta, uma ação doutrinária do regime através de um conjunto de medidas destinadas a manter, por parte do Ministério da Educação Nacional (designação adotada em 1936 quando se alterou a anterior de Ministério da Instrução Pública), um controle ideológico sobre praticamente todas as áreas de atuação das escolas e das universidades.

Ainda na década de 50, este setor sofreu, no entanto, algumas transformações que foram protagonizadas pelo Ministro Leite Pinto, quando tentou abrir e modernizar o ensino, lançando o designado Plano de Fomento Cultural, socorrendo-se das principais orientações contidas nos relatórios do Projeto Regional do Mediterrâneo¹. Com efeito, este projeto, desenvolvido em estreita colaboração com a OCDE (foi seguramente um dos primeiros trabalhos sobre políticas públicas desta organização criada em 1947 depois da II Guerra), foi constituído por relatórios muito objetivos sobre a situação do setor educativo em Portugal, e em que o nosso país aparecia numa posição muito negativa quando comparado com outros países desta mesma organização internacional, designadamente a Espanha, a Grécia, a Itália, a Turquia e a Jugoslávia.

Na sua ação ministerial, Leite Pinto apareceu como protagonista de uma «política de valorização da educação e da formação dos recursos humanos como resposta às exigências de uma economia moderna e como forma de promoção de uma certa mobilidade social» (Carvalho, 2008, p. 799), embora sem pôr em causa os fundamentos ideológicos do regime salazarista mas assumindo, por vezes, posições que o colocaram em confronto com outros membros do Governo que integrava.

É neste sentido que, em 1956, reconhecendo, em matéria de educação, que o país tinha um «deplorável atraso....em relação aos países ocidentais que já construíram um mundo de abundância» (Carvalho, 2008, p. 794), se aprova o DL n.º 40964/56, de 31 de dezembro, que decretou a extensão da escolaridade obrigatória para quatro

¹ Refira-se que o Projeto Regional do Mediterrâneo só veio a ser publicado depois de Leite Pinto ter abandonado o Ministério da Educação. Ainda de realçar que no âmbito deste projeto foram produzidos alguns relatórios nacionais que serviram de base à redefinição das políticas designadamente a Análise Quantitativa da Estrutura das Escolas Portuguesas (1950/59) e a Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa (Metrópole) Previsão conhecida para 1975.

anos, embora apenas para as crianças do sexo masculino. Só em 1960, com o DL n.º 42994/60, de 28 de maio, se estendeu esta mesma escolaridade de quatro anos para as crianças do sexo feminino.

Substituído no Ministério da Educação Nacional em 1961 por Lopes de Almeida, Leite Pinto acabou por não conseguir levar a cabo a tarefa que tinha iniciado. O seu projeto tinha o objetivo central de modernizar o ensino, libertando a escola dos preconceitos doutrinários e ideológicos que a caracterizavam, ao mesmo tempo que pretendia ligar e articular a educação e a formação com as necessidades e os requisitos de uma economia mais moderna, assente em recursos humanos mais qualificados e mais capazes de fazer desenvolver um país que se encontrava manifestamente anquilosado e estrangulado dos pontos de vista económico, social e cultural.

A década de 1960 caracteriza-se no entanto pelo papel desempenhado pelo Ministro Inocêncio Galvão Teles, que ocupa a pasta da Educação entre 1962 e 1968 e que desenvolve uma ação relevante em diversas áreas de atuação da política educativa. O governante tomou posse do cargo na sequência da Crise Académica de 1962 ², uma crise que abalou o regime e que levou à demissão de Marcelo Caetano como reitor da Universidade de Lisboa, bem como às demissões dos diretores de todas as Faculdades desta Universidade, onde se incluía o próprio Galvão Teles, ao tempo diretor da Faculdade de Direito.

Iniciou, portanto, o seu mandato enfrentando um movimento estudantil que ganhara uma dinâmica muito significativa com a crise académica que se repartia pelas Universidades de Lisboa e Coimbra e que tinha um carácter de contestação política ao regime, mobilizando milhares de estudantes para greves às aulas (designadas como «luto académico» uma vez que o termo greve estava interdito) e para manifestações de rua, que vinham sendo reprimidas de forma violenta pelas forças da ordem pública, cuja ação se tornou um incentivo para que as associações de estudantes redobrassem os seus esforços na condução da luta estudantil.

Professor da Faculdade de Direito, com grande prestígio e tendo tido um papel preponderante na condução do processo da defesa de Portugal no Tribunal Internacional de Justiça de Haia ³, Galvão Teles era uma personalidade respeitada pelo regime e que, como refere Rómulo de Carvalho na sua *História de Ensino em Portugal*, traz para o Ministério da Educação «toda uma lufada de ar moderno» (Carvalho, 2008, p. 799) traduzida por um conjunto de iniciativas em áreas sensíveis, designadamente:

- i) O aumento da escolaridade obrigatória criando e pondo em funcionamento as 5ª e 6ª classes (DL n.º 45810/64, de 9 de julho);
- ii) A posterior criação do ciclo preparatório unificado;

² A crise académica de 1962 ocorre na sequência da proibição do Dia do Estudante que originou uma grande manifestação estudantil reprimida de forma brutal pela Polícia.

³ Este processo teve origem na ação judicial que Portugal intentou contra a União Indiana para fazer valer o direito de passagem de Portugal, através do território indiano, com vista à instauração da sua soberania sobre os enclaves de Dadrá e Nagar Aveli.

- iii) O desenvolvimento das tecnologias audiovisuais ao serviço do ensino e a criação da Telescola;
- iv) A institucionalização do planeamento da ação educativa, com a criação de um Gabinete de Estudos no Ministério da Educação;
- v) A inclusão da ação educativa, bem como da investigação científica, nos Planos de Fomento;
- vi) A programação detalhada das realizações a efetuar, a coberto do III Plano de Fomento (1968-73), e o desenvolvimento das atividades circum-escolares e dos serviços de ação social escolar. Preparou ainda um importante documento relativo ao Estatuto da Educação Nacional que não veio a ser aprovado pelo Governo, pois Galvão Teles terminou entretanto funções ministeriais em agosto de 1968, numa remodelação efetuada por Salazar dias antes do acidente que o viria a afetar.

De grande importância para o futuro do ensino superior, foi também a criação dos Estudos Gerais de Angola e Moçambique, que vieram a ser transformados nas Universidades de Luanda e Lourenço Marques (hoje Universidades Agostinho Neto e Eduardo Mondlane respetivamente). Estas Universidades vieram, aliás, a ter uma grande importância para as Universidades Portuguesas quando, depois do processo de descolonização, regressaram a Portugal muitos docentes destas instituições, que tinham sido enviados para universidades estrangeiras, designadamente para Inglaterra, e que vieram a integrar as universidades criadas em 1973 e que em 1974/75 se encontravam ainda na fase inicial do seu desenvolvimento.

A década de sessenta iria, portanto, terminar com um outro Ministro da Educação, José Hermano Saraiva, que entraria para o governo em agosto de 68, e que manteve as mesmas funções já no governo de Marcelo Caetano a partir de setembro desse ano, só abandonando o cargo em 1970 quando foi substituído por Veiga Simão na sequência das eleições para a Assembleia Nacional realizadas em novembro de 1969. Hermano Saraiva veio a ser um ministro de transição que teve que enfrentar a grave crise estudantil de 1969, cujo epicentro se localizou na Universidade de Coimbra, mas que acabou por se estender a todas as restantes universidades, ou seja, a Lisboa e ao Porto, onde, de uma forma ou de outra, ocorreram diversas formas de protesto contra a atuação do Ministério da Educação, bem como contra a política do Governo pondo em causa o próprio regime.

No fundo, a transferência do poder de Salazar para Marcelo Caetano teve um carácter fundamentalmente cosmético e de mudança envergonhada, uma vez que o regime manteve as suas características essenciais em termos ideológicos e autoritários e, sobretudo, em relação à continuação da guerra colonial que era ao tempo um dos principais fatores de contestação à atuação política do Governo reinante.

Na área da Educação, o regime vai, no entanto, sofrer profundas alterações quando, em 1970, Veiga Simão foi nomeado por Marcelo Caetano para o cargo de Ministro da Educação Nacional. O novo ministro trazia com ele novas ideias e uma grande vontade política, traduzidas pelo lançamento de uma reforma que vai alte-

rar radicalmente o panorama educativo português a todos os níveis, mas, com especial incidência, ao nível do ensino superior onde a criação de novas instituições de ensino superior – Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Normais Superiores – vêm tornar irreversível a mudança que há muito era desejada nos mais diversos setores da sociedade portuguesa.

Na década de 1960 o número de alunos inscritos nos diferentes níveis de ensino, da educação pré-escolar ao ensino superior sofre a seguinte evolução:

Anos	Educação Pré-escolar	Ensino Básico	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Superior
1961	6.528	1.066.471	887.235	78.064	101.172	13.116	19.987 3.890
1963	10.350	1.141.982	894.195	101.195	146.592	18.540	-
1970	15.153	1.316.279	935.453	193.912	186.914	27.028	43.966 5.495

A análise do Quadro I permite afirmar que a evolução verificada foi muito modesta ao longo da década, uma vez que a comparação com o que vem a ocorrer nas décadas seguintes, mostra que se estava muito longe da criação das condições mínimas para a universalidade da educação, sobretudo no 3º ciclo, e nos ensinos secundário e superior.

Quadro I – Alunos matriculados nos diferentes níveis de ensino na década de 1960

Anos	Educação Pré-escolar	Ensino Básico	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Superior
1980	80.373	1.538.389	927.852	305.659	304.878	169.516	80.919
1990	161.629	1.531.114	715.881	370.607	444.626	309.568	157.869
2000	228.459	1.240.836	539.943	276.529	424.364	417.705	373.745
2010	274.387	1.256.462	479.519	273.248	503.695	483.982	383.627
2017	253.959	1.000.006	404.010	225.794	370.202	399.775	361.943

Entre 1961 e 1970 a frequência da educação pré-escolar pouco mais que duplicou (6.528-15.153), entre 1970 e 1980 aumentou para 80.373 crianças (o número de crianças inscritas). Em 2017 atingiu o número de 253.959. Em relação ao ensino básico importa assinalar que, entre 1960-1970, ocorreu um crescimento significativo de número de alunos, nomeadamente no 2º ciclo, o que resulta da extensão da escolaridade obrigatória para seis anos e da criação do ciclo preparatório unificado. No ensino secundário, entre 1961 e 1970, o crescimento da frequência foi também pouco significativo (+ 14.509), quando nas décadas seguintes o crescimento será muito forte atingindo 169.516 alunos em 1980, e 399.568 em 2017. No ensino superior, os crescimentos são ainda mais significativos: de 19.987 estudantes em 1961, passa-se para

43966 em 1970. O número de estudantes atingiria 80.919 em 1980 e, a partir de 2010, valores acima dos 360.000.

Em termos de prioridade financeira do investimento, o setor da educação representou uma percentagem do PIB de 1,9% em 1963 (superior ao valor de Espanha, mas no mesmo ano em que na Grécia o valor foi de 2,1%, no México de 3% e em Cuba de 5,8%), para nos anos seguintes se situar em 1,4% em 1965, 1,6% em 1970, 2% em 1973 e 2,4% em 1974;

Quando se olha hoje para o que foi a década de 1960 parece relevante sintetizar alguns dos aspetos mais significativos que caracterizam as políticas adotadas pelos diferentes ministros, bem como a forma como a escola atuou e o modo como o ensino se enquadrou nos princípios ideológicos do Estado Novo. Foi nesta década que ocorreram as seguintes alterações mais significativas no setor da Educação:

- a) Foram lançadas algumas políticas públicas que visavam alargar o período de permanência na escola, o que se traduziu pelo alargamento da escolaridade obrigatória em 1960 para quatro anos para as crianças de ambos os sexos e mais tarde em 1964 para seis anos⁴;
- b) Terminou o objetivo manifestamente insuficiente traçado pelo regime nas décadas anteriores de ser necessário apenas ter capacidade para «ler, escrever e contar»;
- c) Foram os ministros Leite Pinto e Galvão Teles os primeiros responsáveis pelo setor educativo no Estado Novo que atribuíram importância e prioridade à formação na escola de recursos humanos qualificados e preparados para entrar no mundo do trabalho e da economia;
- d) Foi iniciada a utilização e a adaptação das novas tecnologias à Educação, designadamente dos meios audiovisuais que conheceram um primeiro desenvolvimento que, aliás, se concretizou de forma mais efetiva apenas nas décadas seguintes;
- e) Com os primeiros bolsеiros da Fundação Calouste Gulbenkian, da NATO e do Instituto da Alta Cultura nas Universidades, iniciou-se neste período um primeiro alargamento do número de assistentes que estudavam no estrangeiro (sobretudo em Inglaterra) e que, na década de 1970, quando regressaram a Portugal, já doutorados, rejuvenesceram e qualificaram o corpo docente das universidades, em particular das novas universidades, nomeadamente as Universidades do Minho, de Aveiro e Nova de Lisboa;
- f) Mantiveram-se, no entanto, as orientações de ordem política que condicionam os professores e as escolas, designadamente a manutenção do «livro único» na maioria das disciplinas, a permanência no currículo da disciplina de Religião

⁴ Refira-se que a extensão da escolaridade obrigatória para os 6 anos e os 14 anos de idade aparece no D.L. 45810 de 9 de Julho de 1964 de forma ainda tímida designadamente quando no n.º2 do art.º4º se estabelece que «O referido ciclo (5º e 6º anos) começará todavia a funcionar, embora com carácter facultativo em 1966-67, e, se as circunstâncias assim o aconselharem, irá sendo posto em vigor gradualmente».

e Moral e a permanência nas escolas da Mocidade Portuguesa, onde desempenhava função «de coordenação das atividades curriculares, com um papel decisivo na construção de mecanismos de enquadramento e de formação da juventude»(Nóvoa, s.d., pp. 591-596);

- g) No ensino universitário prosseguiu-se uma política de uniformização das formações, que é muito nítida com a observância de uma total igualdade curricular entre cursos que são ministrados em Universidades diferentes ,como é o caso nomeadamente dos cursos de engenharia lecionados no Instituto Superior Técnico e na Faculdade de Engenharia do Porto;

Face ao que se afirmou anteriormente, a educação em Portugal continua a ser nesta década de 1960 um setor fechado, controlado por uma ideologia nacionalista, muito condicionador do ingresso nos ensinos secundário e superior e portanto ainda muito longe da democratização do ensino que o país vem a conhecer com as mudanças que ocorreram no início da década de 1970 e que viriam a ser assumidas de forma irreversível após as profundas alterações políticas suscitadas pela mudança de regime em 1974/1975.

Fontes e Bibliografia

- Barreto, A., & Mónica, M. F. (1999). *Dicionário da História de Portugal* (Vol. VII). Porto: Figueirinhas.
- Barreto, A., & Mónica, M. F. (2001). *Dicionário da História de Portugal* (Vol. VIII). Porto: Figueirinhas.
- Carvalho, R. (2008). *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Justino, D. (s.d.). *50 Anos de Políticas de Educação: Escolaridade obrigatória: entre a construção notória e concretização política*.
- Lemos, V. V. (2014). *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal* (Tese de doutoramento, ISCTE-IUL). Lisboa: ISCTE-IUL. Disponível em [www:<http://hdl.handle.net/10071/8434>](http://hdl.handle.net/10071/8434)
- Marques, O. (1981). *História de Portugal* (Vol. III). Lisboa: Edição Palos Editores Lisboa.
- Nóvoa, A. (S.d). POLÍTICA DE EDUCAÇÃO. In *Dicionário de História de Portugal*. (Vol. 7)

A LEGISLAÇÃO DO TRABALHO E A «PRIMAVERA POLÍTICA»

António Monteiro Fernandes*

1. Introdução

A ideia de «transição» supõe a existência de um «antes» e de um «depois», que, do ponto de vista do tema a que se dedica este texto, deveriam referir-se à substituição de Oliveira Salazar por Marcelo Caetano na presidência do Conselho de Ministros, formalmente operada em 27 de setembro de 1968. Tratando-se, especificamente, da evolução da legislação do trabalho, admitir-se-ia, *a priori*, que a ideia de «primavera política», associada às expectativas com que essa substituição foi, pelo menos de início, acolhida e percebida, tivesse tido concretização própria numa global modificação de sentido do sistema de regras que enquadrava o uso da força de trabalho nas empresas – ou, mudando de poiso o observador, o estatuto das pessoas que viviam do trabalho por conta de outrem. Na realidade, isso não ocorreu. Sendo certo que, já no período de 1965 a 1973, se registou em Portugal uma profunda remodelação desse quadro legal, parece claro – sobretudo pelo que se sabe acerca do total *makeover* do regime do contrato de trabalho – que ela se inscreveu num processo lançado no início da década de sessenta, reflectindo uma fase particular da evolução do regime corporativo¹.

Essa fase, considerada a partir da situação da economia portuguesa, corresponde ao segundo grande sobressalto estrutural que se verificou no século passado, e que, tal como o primeiro – verificado na primeira metade da década de 30 –, se caracterizou por elevadíssimas taxas de crescimento económico, assentes na (tardia) industrialização e no surto das actividades terciárias, sempre em detrimento da agri-

* Universidade Nova de Lisboa; Universidade Lusófona de Lisboa (ULHT).

¹ José Barreto, especialista na matéria, escreveu que «não é, contudo, convincente a afirmação de uma continuidade entre estas reformas (*as que ocorreram até 1966*) e as de 1969». (Barreto, 1990, p. 57). Este escrito pretende demonstrar que tal continuidade, no essencial, existiu de facto.

cultura (Lains, 1994, p. 936). Em termos de valor da produção, o sector privilegiado por esse sobressalto foi o dos serviços (Lains, 1994, p. 937), mas o facto mais saliente foi a ultrapassagem da agricultura pela indústria, que ocorreu em 1963 (Lains, 1994, p. 937). Essa evolução, potenciada por factores como a abertura da economia, tornada forçosa pela adesão à EFTA (em 1959), ajuda a explicar que se tivesse considerado necessário refazer, à luz de realidades inteiramente novas, o acervo legislativo laboral vindo do passado. Esse acervo, em tudo o que podia considerar-se essencial, provinha de antes da Segunda Guerra Mundial e era o reflexo da política de forte intervenção estatal na economia inscrita no genoma do regime corporativo português, num quadro de cautelas e prevenções próprio do lançamento de um regime autoritário e conservador. Passadas duas décadas e um conflito mundial, o quadro estava modificado a tal ponto – mesmo numa sociedade caracterizada pela morosidade dos processos de transformação – que o legislador do trabalho não podia manter-se insensível a tais fenómenos. Como se verá, a movimentação nesse domínio começou logo no início da década de 60, ou seja, ainda em pleno consulado de Salazar.

Assim, a referida «transição» acaba por melhor se retratar como uma trajetória sequencial, certamente acelerada após a sucessão no topo do poder político, mas nem por isso caracterizável como uma «descontinuidade» político-jurídica que pudesse apresentar-se como um «produto» dessa sucessão. O lema da «renovação na continuidade» veste-lhe bem. Na verdade, a traça fundamental da arquitectura do sistema normativo laboral que o regime corporativo produziu, na fase de construção, isto é, nos anos 30/40, reencontra-se, com retoques e atenuações², no acervo legislativo correspondente à «modernização» desse sistema nos anos 60/70. Essa traça, como se sabe, reflectia a assunção pelo Estado – mediante a acção legislativa e administrativa – da função tutelar sobre a situação individual do trabalhador subordinado, o que implicava a existência de uma legislação consideravelmente extensa e detalhada sobre as condições de trabalho, mas, ao mesmo tempo, «legitimava» a desvalorização (e o apertado controlo) das formas de organização e acção colectiva laborais, encaradas sobretudo na perspectiva da salvaguarda da ordem e da tranquilidade públicas.

² Constitui boa ilustração dessas «atenuações» o que se passou no tocante ao regime legal da greve. O Dec.-lei 23870, de 18/05/1934 (adiante referido no texto), que se manteve em vigor até 1974, criminalizava e punia com penas severas o exercício da greve. No período de governação de Marcelo Caetano, não se tocou no articulado. Mas actuou-se sobre a sua aplicação. Um despacho ministerial (do Ministro do Interior Gonçalves Rapazote), emitido sob confidencialidade em Fevereiro de 1969, impunha às autoridades policiais e aos governadores civis uma certa contenção no tratamento dos conflitos laborais, nomeadamente naqueles que resultassem em greves. (Patriarca, 2008, pp. 125 ss..)

2. A primeira legislação do trabalho corporativa

A vaga de 1933. Não deixa de ser curioso o facto de que, para a construção da ossatura legislativa do regime corporativo, no que respeita à matéria laboral – tarefa cujo melindre e cuja relevância política explicam que tenha sido levada a cabo no âmbito do gabinete do próprio Oliveira Salazar –, o colaborador mais próximo do chefe do governo foi um homem licenciado em Matemáticas Superiores e especialista em cálculo actuarial, de seu nome Pedro Teotónio Pereira. Foi ele o primeiro Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência³. A escolha de Salazar terá resultado não só de afinidades ideológicas, mas também, ou sobretudo, das competências actuariais de Teotónio Pereira, perante a necessidade de solucionar problemas relacionados com o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral. Para além da tutela do Instituto⁴, o diploma criador desse posto governamental confiava-lhe, vagamente, «todos os assuntos que respeitem a corporações e outras instituições do trabalho». Neste âmbito se enquadra a vasta empreitada legislativa cumprida nesse mesmo ano de 1933. É certo que com Teotónio Pereira colaborava estreitamente um jurista competente – Manuel Rebelo de Andrade –, mas tudo indica que a forma final dos textos foi do próprio Salazar.

Assim, de um jacto, foram publicados na mesma data – 23/09/1933 – vários diplomas com incidência directa nas relações individuais e, sobretudo, nas relações colectivas de trabalho. Devem ser salientados três: os dois que regulamentaram as associações patronais («grémios») e sindicais («sindicatos nacionais»)⁵ e, antes e acima de tudo, o que capeou o «Estatuto do Trabalho Nacional» (ETN)⁶.

Este último diploma, manifestamente portador de ambições para-constitucionais, inspirava-se na «Carta del Lavoro» mussoliniana, e pretendia lançar as bases do ordenamento jurídico corporativo no que respeita às «funções sociais» da propriedade, do capital e do trabalho, numa perspectiva unitária e solidarística⁷. No entanto, assentava numa hierarquia de interesses em que os do trabalho eram secundarizados: nos termos do art. 16º, «os interesses ou os direitos do trabalho» nunca poderiam prevalecer contra «o direito de conservação ou amortização do capital das empresas ou o do seu justo rendimento». De resto, o trabalhador era qualificado como «colaborador nato da empresa» e «associado aos destinos dela pelo vínculo corporativo» (art. 22º). O ETN continha, ainda, algumas disposições de alcance mais directo e concreto, no domínio das condições individuais de trabalho, nomeadamente relativas à prestação de trabalho nocturno, ao descanso semanal obrigatório, aos feriados e às

³ Nos termos do Dec. 22428, de 10/04/1933, tratava-se, originariamente, de um órgão unipessoal, incorporado na Presidência do Conselho de Ministros.

⁴ O objectivo, como se veio a confirmar com a criação do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, era o de extinguir esse organismo herdado da 1ª República.

⁵ Respectivamente, Decs-lei 23049 e 23050.

⁶ Dec.-lei 23048.

⁷ Art. 11º: «A propriedade, o capital e o trabalho desempenham uma função social, em regime de coopeção económica e solidariedade».

férias pagas, assim como à garantia do «direito ao lugar» durante a prestação de serviço militar obrigatório.

Por outro lado, as linhas básicas do «direito colectivo» corporativo constavam de um pequeno número de artigos respeitantes à contratação colectiva (arts. 32º a 34º). Embora acolhendo uma concepção bipolar da contratação, o ETN tornava claro que «o contrato colectivo consubstancia a solidariedade dos diversos factores de cada ramo das actividades económicas, subordinando os interesses parciais às conveniências superiores da economia nacional» (art. 32º)⁸.

Por seu lado, os diplomas respeitantes aos sindicatos e aos grémios definiam a configuração desejável das entidades às quais caberia desenvolver uma negociação colectiva sujeita ao controlo e à aprovação governamental dos acordos (art. 33º do ETN).

Os «sindicatos nacionais» eram qualificados como «entidades de direito público» (art. 3º do Dec.-lei 23050) cujos estatutos careciam da aprovação do Subsecretário das Corporações; e, depois de criados, ficavam «directamente dependentes do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência⁹ e, no que respeita à ordem pública, sujeitos às autoridades administrativas» (art. 8º). Por outro lado, vinha do art. 33º do ETN a atribuição aos sindicatos nacionais de poderes representativos de todos os trabalhadores das categorias indicadas nos estatutos, independentemente de serem filiados ou não. O decreto-lei 23050 desenhava minuciosamente as estruturas da organização sindical (arts. 3º a 7º), sob o princípio da unicidade por distrito (um só sindicato por categoria profissional) (art. 3º). As eleições dos dirigentes só se tornavam definitivas mediante o sancionamento pelo Subsecretário (art. 5º, § 5).

Se o regime legal dos sindicatos parecia inspirado, sobretudo, em preocupações de controlo político e de ordem pública, a regulamentação dos «grémios» surgiu marcada por dois outros objectivos: o de prevenir a sobreposição do poder económico organizado ao poder político, e o de garantir a instrumentalidade dessas organiza-

⁸ Deve notar-se que o ETN se manteve em vigor por todo o tempo que durou o regime corporativo, e – o que é mais – não foi, sequer, expressamente revogado depois de Abril de 1974. No entanto, ele foi tacitamente eliminado por incompatibilidade com toda a legislação revolucionária e pós-revolucionária, assim como com a Constituição de 1976.

⁹ Esse Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP) foi criado na mesma data, pelo Dec.-lei 23053, e incorporado no Subsecretariado das Corporações, que, deste modo, deixou de ser um órgão unipessoal para dispor de uma estrutura bastante vasta. O Subsecretário era o presidente. O INTP espriava-se por todo o território nacional, através de delegações distritais, assumindo um conjunto de funções próximas das de um ministério do trabalho, nomeadamente no que toca à chamada administração do trabalho. No entanto, a inspecção do trabalho não estava integrada nele. Para além disso, compreendia os Serviços de Acção Social, destinados a «missões de estudo, organização e propaganda» (art. 5º do Dec.-lei 23053), e ainda a inspecção da Previdência Social. Com o passar dos anos, o INTP veio a afirmar-se como uma espécie de «ministério-sombra» ou um «clone» do Ministério das Corporações, até porque o seu presidente sempre foi o titular desta pasta. Basta notar, como exemplo, que a lei 1952, a que se fará adiante referência desenvolvida, surgiu no *Diário do Governo* como diploma da iniciativa do INTP, no âmbito da Presidência do Conselho.

ções relativamente à política económica geral e sectorial do governo. O decreto-lei 23049 estava repleto de severas recomendações e declarações de princípios quanto à actuação das associações de empregadores relativamente ao interesse geral e ao andamento da economia. Era particularmente enfático o art. 3º: «Os grémios devem subordinar os respectivos interesses aos interesses da economia nacional, em colaboração com o Estado e com os órgãos superiores da produção e do trabalho, e repudiar simultaneamente a luta de classes e o predomínio das plutocracias». Por outro lado, a iniciativa da criação dos grémios não proviria dos próprios interessados: pertenceria aos ministérios responsáveis pelos vários sectores económicos, que depois se encarregariam da «orientação técnica e económica» e também da fiscalização da sua actuação. Já na vertente sócio-laboral, a tutela dos grémios era atribuída ao Subsecretariado das Corporações. Os grémios eram, pois, concebidos como organizações de tripla natureza: associações de empregadores, associações empresariais de sector e agentes ou executores da política económica governamental.

A prioridade assim atribuída, na construção do edifício legislativo do regime, às formas de organização de interesses categoriais e sectoriais explica-se pela necessidade de investir, antes do mais, na estruturação do «Estado corporativo», como desígnio ideológico fundamental. Era sobretudo aí que se encontravam Oliveira Salazar e Teotónio Pereira.

A proibição da greve e do *lock-out*. Logo no ano seguinte, a produção legislativa em matéria de trabalho foi retomada, com duas iniciativas de notório relevo: o regime incriminador da greve e do *lock-out* (decreto-lei 23870, de 18/05/1934) e a regulamentação do «horário de trabalho», entendendo-se como tal o conjunto das questões atinentes à duração e organização do tempo de trabalho (decreto-lei 24402). O primeiro desses diplomas surgiu pela mão do ministro da Justiça, Manuel Rodrigues Júnior, um brilhante catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra, responsável por importantes reformas naquele sector da governação. O segundo proveio, mais uma vez, da Presidência do Conselho, através do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

O melindre social e político de qualquer das matérias, no preciso contexto de 1934, era manifesto. Em Janeiro desse mesmo ano, tinha havido uma tentativa de greve geral revolucionária¹⁰ – de que uma das motivações consistia no combate ao modelo dos «sindicatos nacionais» imposto pelo decreto-lei 23050 – e, como é de muito antiga tradição, mostravam-se intensas e difusas as reivindicações relativas à duração do trabalho.

O diploma sobre a greve e o *lock-out* – que permaneceu em vigor até 1974 – surgiu na sequência, e como especificação, do regime contido no decreto 23203, de 06/11/1933, que punia «os crimes de rebelião», equiparando a estes todas as modalidades possíveis de acção contrária ao poder político. O seu preâmbulo é uma demons-

¹⁰ Sobre o tema, sugere-se vivamente a leitura do ensaio de FÁTIMA PATRIARCA, *O «18 de Janeiro»: uma proposta de releitura*, *Análise Social*, vol. XXVIII (123-124), 1993 (4º-5º), pp. 1137-1152.

tração primorosa da capacidade argumentativa do seu autor, assim como da retórica própria da propaganda do regime, na justificação da proibição e da severa incriminação do *lock-out* e da greve¹¹ – por esta ordem.

O facto de a iniciativa legislativa ter pertencido ao ministério da Justiça – incorporando-se na legislação penal – mostra como tais fenómenos eram, sobretudo, encarados na perspectiva da defesa da ordem pública e da situação política, e tratados em conformidade com a hierarquia de interesses característica do ideário corporativo.

A participação em greve «com o objectivo único de impor aos patrões novas condições de trabalho, ou a concessão de quaisquer benefícios (...)» seria punida com multa que podia ser substituída por prisão correcional (art. 2º); mas, se se tratasse de «fins políticos», a punição seria imensamente mais severa: desterro e multa. O mesmo critério se aplicava ao *lock-out*, embora com tempos de desterro e valores de multa muito mais avultados (art. 3º). Se se tratasse de comportamento de carácter «revolucionário», essas penas eram consideravelmente aumentadas (§ 1º do mesmo artigo).

De resto, o âmbito coberto pelo diploma excedia em muito a greve e o *lock-out*. Punia também, por exemplo, o incumprimento ou a recusa do cumprimento (por empregadores ou trabalhadores) de obrigações fundadas em contratos colectivos (art. 11º), ou de decisões dos tribunais do trabalho pronunciadas em litígios respeitantes «à disciplina das relações colectivas de trabalho»¹² (art. 12º); ou, ainda, a invasão ou ocupação de instalações de empresas (art. 8º), ou a destruição de matérias primas ou produtos das mesmas (art. 9º). Por outro lado, ocupava-se detidamente dos comportamentos perturbadores de actividades destinadas ao «abastecimento e satisfação de necessidades gerais e impreteríveis» (arts. 13º a 16º). Todos os tipos de actuações susceptíveis de, em qualquer medida, perturbar o normal andamento dessas actividades, e até mesmo o facto de funcionários ou empregados não participantes nessas acções não tomarem medidas destinadas a neutralizar os seus efeitos, eram severa-

¹¹ Partia-se, com efeito, nesse texto, de uma dura e enfática crítica ao liberalismo, desconhecendo do carácter desigual das relações de trabalho e da debilidade do trabalhador isolado, cuja superação tinha levado ao reconhecimento de direitos de acção colectiva e à abolição das normas que penalizavam a greve e o *lock-out*. No entanto, não estaria aí a melhor solução. Preferível seria tornar desnecessárias essas formas de acção colectiva, geradoras de perturbação na vida social e económica. Tal lógica culminava nesta passagem: «*A satisfação das necessidades associativas dentro do Estado; a existência dos sindicatos nacionais e dos grémios; a nova concepção corporativa do Estado; a disciplina jurídica das relações do capital e do trabalho por meio dos contratos colectivos, verdadeiras leis, no sentido material, aplicáveis às respectivas categorias; a criação e o funcionamento efectivos dos tribunais do trabalho, justiça pública legal e regular com competência para a resolução dos litígios que se referam às relações colectivas do trabalho – a organização nacionalista do Estado Novo, numa palavra, exige que se proíba e se puna com rigor a coligação patronal – lock-out – e a coligação operária – greve –, em qualquer das suas formas*». E logo adiante: «*A greve e o lock-out depois do estabelecimento das medidas que acabam de se referir não têm qualquer justificação. São apenas factos perturbadores da vida económica e da ordem e tranquilidade públicas (...)*».

¹² Disciplina que, por essa altura, se resumia ainda a três artigos do ETN (arts. 32º a 34º).

mente punidos com prisão e multas. Reservavam-se para os «dirigentes, promotores e instigadores» os níveis máximos das penas aplicáveis a todos os crimes tipificados no diploma.

O decreto-lei 23870, como se disse, acompanhou todo o ciclo vital do Estado Novo, nunca foi revisto e não terá passado pela cabeça de nenhum dos responsáveis políticos promover a sua revogação. Ele constituiu peça fundamental da armadura jurídica do regime corporativo – um regime autoritário que, todavia, nunca prescindiu da legalidade, da legitimidade formal das suas manifestações.

As regras sobre horários de trabalho. Num plano completamente diferente, situou-se o decreto-lei 24402, de 24/08/1934, introdutor de «regras sobre os horários de trabalho nas actividades nacionais». Oriundo do gabinete de Pedro Teotónio Pereira – ainda Subsecretário das Corporações –, pode-se conjecturar que, na construção do diploma, tenha tido papel preponderante, se não autoria directa, o seu colaborador Manuel Rebelo de Andrade – magistrado munido de sólida formação jurídica –, que, mais tarde, lhe sucederia no cargo. O referido decreto-lei é um texto essencialmente técnico, em que só o preâmbulo evoca aspectos mais marcadamente ideológicos. Destinando-se apenas aos «estabelecimentos comerciais e industriais» – com exclusão, portanto, do sector público, e ainda do trabalho rural e doméstico¹³ –, esse regime mantinha o limite máximo diário de oito horas de trabalho (art. 1º), exceptuando os «empregados de escritório», cujo limite era de sete horas (§ 2º do mesmo artigo).

O diploma tinha atrás de si o texto bastante aperfeiçoado do decreto 5516, de 07/05/1919, que – antecipando-se à aprovação da convenção n.º 1 da OIT, que ocorreria em fins do mesmo ano¹⁴ – fixara os limites de oito horas diárias e quarenta e oito semanais, consagrando ainda, de forma clara, o princípio do horário de trabalho, ou seja, a obrigatoriedade, como regra, da existência, em todos os estabelecimentos, de esquemas pré-fixados de distribuição dos tempos de serviço, com indicação das horas de entrada e saída e dos períodos de descanso. Esse antecedente – herdado da I República – abriu o caminho para um articulado minucioso em que se afirmava uma presença forte da administração do trabalho (corporizada no INTP) através de múltiplas determinações, comunicações e autorizações que marcaram, por muitas décadas, o modelo de regulamentação da matéria em Portugal¹⁵.

Voltaremos ao assunto mais adiante.

¹³ O regime da duração do trabalho dos «trabalhadores e empregados do Estado e das corporações administrativas» continuou a ser o estabelecido pelo decreto 5516, de 07/05/1919, que também excluía os rurais e domésticos.

¹⁴ No entanto, a convenção só seria ratificada pelo Estado português quase dez anos depois. Cfr. decreto 15361, de 03/04/1928.

¹⁵ Na mesma data, foi publicado o decreto-lei 24403, sobre a «fiscalização do horário de trabalho», que determinou a criação, no INTP, de um serviço com esse nome e função. Para aí prestarem serviço como fiscais seriam requisitados indivíduos inscritos no Comissariado do Desemprego.

A «descoberta» do contrato de trabalho. Toda a legislação laboral compendiada até aqui – incluindo uma «lei de bases» como era o ETN – surgiu do ambiente reservado dos gabinetes governamentais e do Conselho de Ministros, com naturais vantagens sob o ponto de vista da técnica legislativa. Tratava-se dos caboucos do regime. No sentido da «legislação de gabinete» militavam não só razões de consistência ideológica, mas também motivos de urgência. No entanto, a partir de meados da década de trinta, ocorreu, nesta área, uma alteração notória. Alguns diplomas sobre matérias sensíveis e com impacto directo na vida social passaram a ser elaborados com diversos tipos de «participação» extra-governamental, nomeadamente do órgão consultivo que era a Câmara Corporativa e, enfim, da Assembleia Nacional, assumindo a forma de *leis*. Foi o que ocorreu em 1936, com a Lei 1942, sobre a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, e foi também o caso, no ano seguinte, da Lei 1952, sobre o contrato de trabalho.

Até 1937, o regime jurídico das relações individuais de trabalho resumia-se a alguns (poucos) artigos do Código Civil de 1867, assentes numa concepção pré-industrial da realidade sócio-laboral, em que não tinha, por exemplo, lugar a vinculação continuada de um trabalhador a uma empresa¹⁶. O contrato de «*serviço salariado*» (no âmbito do «contrato de prestação de serviços», a modalidade mais próxima das características da relação de trabalho subordinado), regulado nos arts. 1391^o e seguintes daquele Código, referia-se apenas a trabalho prestado «dia por dia, ou hora por hora». Só o Código Comercial (de 1888), tratando da situação dos «caixeiros», supunha a existência de relações contratuais continuativas, estabelecendo a obrigação de aviso prévio de rescisão (art. 263^o) e regulando em termos próprios o contrato com prazo (art. 264^o).

O silêncio da lei neste campo tinha, como natural consequência, que as condições de trabalho dos empregados e operários, integrados de modo continuativo nas fábricas, nos estabelecimentos comerciais e nos serviços, se pautavam, numa enorme extensão, por regras e critérios dos próprios empregadores, conduzindo, nuns casos, a abusos e arbítrios, e, noutros casos, a manifestações benignas de paternalismo e de sensibilidade social.

Em fins de 1936, deu entrada no Parlamento uma proposta de lei (apresentada como respeitante aos «*contratos de prestação de serviços*») cuja exposição de motivos abria com o reconhecimento de que «as disposições da legislação vigente, relativas ao regime do contrato de prestação de serviços, são manifestamente insuficientes

¹⁶ Deve, no entanto, assinalar-se que a Lei 1942, de 27/07/1936, sobre a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, já supunha, manifestamente, um esquema jurídico correspondente ao que viria a ser o do contrato de trabalho. Essa lei, publicada já depois da saída de Teotónio Pereira do Subsecretariado das Corporações, recolheu, seguramente, a sua contribuição técnica, em conformidade com a formação especializada que possuía. Nela se adoptava o princípio da responsabilidade objectiva do patrão com base no risco profissional (o «*risco profissional da profissão*» – § único do art. 2^o), e previa-se a possibilidade de transferência da responsabilidade para seguradoras, mas a título facultativo. As empresas que não optassem por essa transferência teriam que prestar caução.

para dar satisfação a todos os conflitos que a complexidade sempre crescente das relações jurídicas e sociais entre quem presta e quem utiliza o trabalho suscita na esfera da actividade das diversas profissões»¹⁷. Na realidade, tratava-se nela de «definir o conteúdo jurídico do contrato de trabalho», estabelecendo-se, em moldes inovatórios, o regime desta figura contratual antes ignorada pela lei¹⁸.

Aspecto saliente dessa iniciativa legislativa é, sem dúvida, a opção clara dos seus autores por uma concepção contratualista da relação individual de trabalho, em contraste com a tendência, reflectida noutros ordenamentos (em particular, o alemão), para conferir a essa relação um carácter jurídico-pessoal inerente à integração de uma «comunidade de trabalho». Esta última concepção estaria, decerto, mais de acordo com a teorização corporativa e com as afinidades do regime português face ao pensamento dominante na Alemanha e na Itália – daí o sublinhado que a posição básica do legislador nacional nessa matéria sem dúvida merece.

Após debate animado na Assembleia – em que foi particularmente visada, com alguma apreensão¹⁹, a novidade da consagração do direito a férias anuais pagas²⁰ –, veio a ser publicada a Lei 1952, em 10/03/1937. Ela é justamente apontada como o primeiro diploma legal português a abordar, de modo integrado e orgânico, o regime jurídico do contrato individual de trabalho. Apesar da sua modesta dimensão (apenas 28 artigos), a lei cobriu os aspectos essenciais desse regime, na perspectiva, já apon-

¹⁷ *Diário das Sessões*, n.º 95, de 17/12/1936, p. 80.

¹⁸ Interessante a reflexão do deputado Lopes da Fonseca: «A primeira coisa que (*a proposta*) faz é definir o contrato de trabalho. Bem necessário isso era. Realmente, desde que nós, no Estatuto Nacional do Trabalho (*sic*), dizemos que trabalho e capital são colaboradores necessários entre si, poder-se-ia pensar que ele é mais que um contrato de prestação de serviços, é um contrato de sociedade, quando isso não é assim, pois que se trata apenas dum contrato de prestação de serviços» (*Diário das Sessões*, n.º 111, de 28/01/1937).

¹⁹ Um dos deputados (Águedo Oliveira) pronunciou-se nestes termos: «Então, uma legislação naturalmente protectora procura tirar o operário da debilidade e da fraqueza tradicional, para o levantar a Senhor Todo-Poderoso também, e pô-lo em nível de igualdade, senão de superioridade, para com os patrões. (...) A classe operária vai obtendo garantias sobre garantias, até chegar, neste capítulo particularíssimo da prestação de serviços, à proposta que temos diante dos olhos» (*Diário das Sessões*, n.º 110, de 27/01/1937).

²⁰ O tema foi dominante no debate na generalidade da proposta de lei, e as opiniões divergiram bastante. Houve quem entendesse que as «empresas não podem suportar a concessão, nestas condições, de férias pagas» (J. Braga da Cruz), ou quem sustentasse que «o Governo, ao estabelecer períodos reduzidos de férias, demonstrou saber quanto seria grave qualquer deliberação capaz de ferir a solidez das empresas, indo além das suas possibilidades» (Antunes Guimarães) : mas houve outrossim quem considerasse «apoucadas» as férias previstas na proposta de lei (Lopes da Fonseca) e até quem excluísse quaisquer preocupações com a solução projectada, explicando «que aqueles que ficam trabalhando terão de trabalhar um pouco mais para substituir o trabalho daqueles que vão em férias, e que, na prática, nada há mais a pagar» (Botelho Neves). Este deputado chegou mesmo a dizer: «não me parece que nenhum patrão deixe de ter férias e estas não lhe sejam pagas. Todo o patrão vai em férias, e é pago com o produto do trabalho dos operários. Não há o direito de negar aos outros aquilo que queremos para nós!». Vd. *Diário das Sessões* n.ºs 110, de 27/01/1937, a 113, de 30/01/1937.

tada, de assegurar, por via legal, em certa medida, a compensação do desnível originário que caracteriza a relação de emprego.

Entre esses aspectos, destacou-se a própria definição do contrato de trabalho, expressa numa fórmula apurada, que subsistiu, com ajustamentos minúsculos e em parte redundantes, até à actualidade. Por outro lado, tratava-se também, *en passant*, da relação entre contratos individuais e colectivos, reflectindo, contudo, manifestamente, uma visão ainda pouco amadurecida do que seria a concepção político-jurídica da contratação colectiva. Na verdade, o fenómeno ocorria com alguma frequência, e não podia ser ignorado, mas não lhe estava ainda associado um estatuto jurídico conforme ao quadro ideológico do regime.

Por outro lado, consagrava-se a distinção – não apenas conceitual, mas implicando alguma diferenciação de regimes – entre «*empregados*» e «*assalariados*». A primeira categoria abrangia «aqueles cujo trabalho se caracteriza pelo predomínio do esforço intelectual sobre o físico» e os «colaboradores directos da entidade patronal» (art. 4º § 1º). Assalariados eram «os operários de artes e ofícios» e, em geral, os que se limitassem à «simples prestação de mão de obra» (art. 4º § 2º). Era manifesta a valoração diferenciada das duas categorias de trabalhadores.

De resto, o diploma regulava profusamente a obrigação de retribuição (arts. 5º e 6º), as férias anuais pagas (arts. 7º a 9º), com regimes diferentes para os «empregados» e os «assalariados», as formas de cessação do contrato (arts. 10º a 15º e ainda 19º), a dispensa por maternidade (art. 17º), a garantia do emprego para os trabalhadores em serviço militar obrigatório (art. 18º), a transferência de exploração e o trespasse do estabelecimento (art. 20º), a prescrição de créditos laborais (arts. 24º e 25º), entre outras matérias.

No contexto da época, e depurado que seja o seu texto de alguns traços característicos da concepção ideológica dominante, há que reconhecer a qualidade técnica e o apuro jurídico que caracterizaram esse diploma fundamental – e que, de resto, lhe garantiram uma longa vigência, de quase três décadas. Essa qualidade é tanto mais de sublinhar quanto é certo que não existia, em Portugal, uma «escola» de direito do trabalho: a matéria não era leccionada nos cursos de licenciatura em Direito e não havia peritos com autoridade científica a trabalhar sobre ela – a não ser os juizes dos tribunais do trabalho e os advogados que aí actuavam. Estes alimentavam-se, como podiam, da literatura espanhola, francesa e italiana.

A disciplina (em sentido próprio) das convenções colectivas de trabalho. Dez anos depois da publicação da lei sobre o contrato individual de trabalho – em que, como se notou, surgiam várias referências aos «acordos e contratos colectivos», tal como no ETN –, o governo legislou sobre a contratação colectiva, através do decreto-lei 36173, de 06/03/1947. O diploma provinha, mais uma vez, do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência, sempre integrado na Presidência do Conselho. O Subsecretário era, porém, outro: tratava-se do economista António Júlio de Castro Fernandes, oriundo de movimentos de extrema-direita e estudioso do fascismo italiano. Coube-lhe assumir a responsabilidade de uma «sistematização

dos princípios que devem reger os contratos e acordos colectivos», como se dizia no preâmbulo do diploma.

Essa «sistematização» – nos termos do mesmo preâmbulo – visava três alvos: a definição de limites à liberdade contratual dos outorgantes, a uniformização da estrutura das convenções e a regulamentação da «forma da sua elaboração e publicação». E, na verdade, o regime instituído constituía uma disciplina apertada e severa da negociação colectiva, com forte (e, nalguns pontos, verdadeiramente insólita²¹) intervenção governamental.

Importa notar que, em consequência do estabelecido pelo art. 33º do ETN, as convenções eram dotadas de eficácia *erga omnes*. Nos termos do art. 3º do decreto-lei 36173, «obrigam todas as empresas e todos os trabalhadores representados pelos organismos outorgantes, bem como as entidades particulares signatárias»; e resultava, como se disse, do regime jurídico dos sindicatos nacionais e dos grémios o princípio da representação independente de filiação²².

No que toca aos conteúdos legalmente abertos à negociação, o diploma estabelecia uma rede apertada de restrições, a começar pela regra segundo a qual «as convenções colectivas somente podem conter cláusulas que digam respeito ao contrato de trabalho e aos deveres e direitos dele emergentes» (art. 5º). Para além disso, desdobrava-se (nos arts. 6º e seguintes) uma longa lista de matérias relativamente às quais, sem se obstar à negociação, se impedia que dela proviessem certos resultados desfavoráveis aos trabalhadores em relação ao regime legal correspondente. Deste modo, afirmava-se, implicitamente, o carácter imperativo mínimo das respectivas normas da lei.

Como se disse, o diploma em causa consagrava um grau elevado de intervenção da administração e do poder político neste domínio. Desde logo, os serviços de acção social e as delegações do INTP eram incumbidas pelo art. 26º de «colaborar na elaboração das convenções colectivas, orientando as negociações e a redacção das cláusulas» (realces nossos). Depois, os «*projectos de convenções*» eram submetidos a um controlo de «adequação», por parte do INTP, no tocante às matérias relacionadas com a organização corporativa e a previdência (art. 27º). Finalmente, a entrada em vigor das convenções era posta na dependência de «*homologação*» – fundada, naturalmente, num controlo de oportunidade e conveniência política – pelo titular da pasta das Corporações.

Era, assim, bem visível o propósito de manter o modelo de uma contratação colectiva bipolar, que há muito se praticava sem qualquer enquadramento legal²³, subme-

²¹ É o caso de a adesão a uma convenção colectiva, por entidades que nela não outorgaram, depender de autorização do Subsecretário (§ único do art. 4º), ou de, em certos casos mais graves de infracção de cláusulas de convenções colectivas, caber ao mesmo Subsecretário a aplicação de multas ao infractor, com recurso para o Conselho de Ministros (art. 23º)!

²² A negociação de cláusulas de «garantia sindical» era também impedida pela lei: nos termos do n.º 2º do art. 7º, as convenções não podiam «impor a obrigatoriedade de filiação sindical».

²³ A primeira referência legal a essa matéria constava do Decreto 10415, de 27/12/1924, em cujo preâmbulo já se assinalava que os contratos colectivos constituíam «*um dos melhores meios de os sindicatos e as federações cumprirem a sua finalidade*». O diploma visava, no

tendo-o a uma tutela apertada que permitiria fazer dos procedimentos negociais e dos seus produtos outros tantos instrumentos de desenvolvimento do sistema corporativo, e manter plenamente nas mãos do governo o controlo das implicações económicas e sociais dessa actividade.

O sistema funcionou escassamente, como seria de esperar. Os sindicatos tinham poucas razões para esperar resultados significativos de uma negociação tão fortemente condicionada; as razões que tinham derivavam apenas do desejo de colaborar com o poder político, na mira de obter por aí algum apoio. Do outro lado, os grémios podiam limitar-se a paralisar ou nem sequer encetar as negociações, sempre que se tratasse de matérias incómodas ou custosas.

Esse fraco rendimento da negociação colectiva – que, de resto, provinha de muito antes, tendo que se relacionar sobretudo com as concepções afirmadas a esse respeito no ETN – ajuda a explicar a relevância assumida, sobretudo em matéria salarial, pelos «despachos de regulamentação do trabalho» emitidos, ao abrigo do decreto-lei 32749, de 15/04/1943, pelo Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social²⁴, e que se destinavam, claramente, a suprir a inexistência de regulamentação colectiva convencional em muitos sectores.

3. A segunda vaga

O início da «modernização» do sistema. Como se disse, não é exacto que a transição do consulado de Oliveira Salazar para o de Marcelo Caetano tenha marcado, no que respeita à legislação do trabalho, uma linha de ruptura entre um sistema «antigo» e um sistema «moderno». A última década de presença de Salazar no cume do poder político foi já marcada por movimentações no sentido de um crescente distanciamento de uma parte das elites do regime relativamente ao modelo ideológico originário. Foi-se tornando evidente aos olhos de muitos que a armadura legislativa criada nos anos trinta e quarenta não correspondia já, nem às realidades sociais, nem às necessidades do desenvolvimento económico, domínio em que, de resto, se conjugavam condições objectivas favoráveis.

Essa última década do longo consulado de Salazar foi, assim, já marcada – no que toca à legislação do trabalho – pela publicação de dois importantes diplomas legais, destinados a substituir outros tantos do acervo inicial. Trata-se da Lei 2127, de 03/08/65, respeitante à reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, e do decreto-lei 47032, de 27/05/1966, que continha o novo regime jurídico do contrato individual de trabalho.

entanto, em primeira linha, admitir a constituição de federações e uniões, conferindo a estas capacidade para a negociação de convenções colectivas.

²⁴ O art. 7º do mesmo diploma autorizava já o Subsecretário a determinar a extensão das convenções colectivas existentes.

A Lei 2127 era uma «lei de bases», em todo o caso bastante pormenorizada e concreta²⁵; no entanto, a sua plena vigência ficou condicionada pela publicação de um regulamento, que só surgiu muito mais tarde: o decreto 360/71, de 21/08. A lei de 1965, mesmo ficando em estado de «eficácia latente», representou, no entanto, um progresso significativo: entre outros aspectos, consagrou a reparação de acidentes *in itinere*, adoptou, como fundamento da responsabilidade patronal pelos acidentes e doenças, a teoria do «risco de autoridade», e impôs a transferência dessa responsabilidade mediante seguro obrigatório.

É, contudo, o decreto-lei 47032 que vai merecer a nossa particular atenção. Na verdade, o respectivo processo preparatório foi excepcionalmente alongado, cauteloso e exigente – o que, mais uma vez, sinalizava o reconhecimento da delicadeza da matéria e da complexidade de que se revestia a substituição da velha Lei 1952.

Em busca de um novo regime do contrato de trabalho. Em 1960, e visando decerto comemorar a efeméride do aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional, o Ministro das Corporações e Previdência Social, Henrique Veiga de Macedo, escolheu a data de 28 de Setembro para assinar, com destino à Assembleia Nacional, um projecto de proposta de lei sobre o regime do contrato de trabalho.

Veiga de Macedo protagonizou um esforço considerável no sentido de revigorar e repor em marcha um projecto político e um modelo de sociedade que, idealizados nos anos trinta, tinham perdido, desde então, todo o seu fôlego e permaneciam, em grande parte, irrealizados. Foi dele, nomeadamente, a iniciativa da criação de um Centro de Estudos Sociais e Corporativos (em 1956)²⁶ em que se pretendia reunir intelectuais e universitários de alto nível como um *think-tank* destinado a renovar a teorização do corporativismo. A direcção desse Centro foi, logo de início, confiada a Adérito Sedas Nunes, apesar das reservas esboçadas por Salazar (Cardoso, 2013, p. 202). O jovem sociólogo não ficou muito tempo no lugar. De qualquer modo, projecto de proposta de lei sobre o contrato de trabalho terá, decerto, contado com relevante contribuição desse órgão – como, de resto, viria a suceder com toda a principal legislação do trabalho publicada até à extinção do Centro de Estudos, em 1974.

Tratava-se de um texto dividido em 45 «bases», algumas delas com a natureza de princípios orientadores, outras com carácter mais regulamentar. A concepção subjacente à iniciativa parece ter sido a de abrir espaço à regulamentação colectiva – fosse ela convencional ou de carácter administrativo –, sem renunciar ao enquadramento

²⁵ Na verdade, constava de 51 bases, quase todas elas susceptíveis de aplicação directa, dado o seu conteúdo concreto, muitas vezes quantificado. Como tantas vezes acontece, a demora da regulamentação, e a suspensão da entrada em vigor da lei até ao seu aparecimento ter-se-á devido à resistência de sectores interessados, face ao carácter inovatório do regime nela contido.

²⁶ O Centro de Estudos Sociais e Corporativos, que funcionava junto do Gabinete do Ministro das Corporações e Previdência Social, foi criado no âmbito da Junta de Acção Social, instituída pela Lei n.º 2085, de 17 de Agosto de 1956, sendo presidida pelo mesmo Ministro.

legal dessa produção normativa. Por outro lado, surgiam preocupações de «reforma da empresa». Uma das bases do projecto – a base X –, considerando o trabalhador «colaborador da empresa», preconizava formas pouco definidas de participação dos trabalhadores na vida das empresas, referindo mesmo a possibilidade de «participação nos lucros das empresas de reconhecida capacidade económica, ou nos daquelas em que estejam investidos capitais do Estado ou da previdência social».

De salientar, numa outra perspectiva, a abolição da distinção entre empregados e assalariados, ficando na lei o regime comum do contrato de trabalho.

Quanto ao mais, e numa harmonia algo precária com os tons solidarísticos impressos na posição do trabalhador, permanecia a concepção contratualista da relação individual de trabalho – que, de resto, sempre perdurou no direito laboral português.

O projecto seguiu para a Câmara Corporativa, para parecer. O encargo de o relatar foi cometido a Inocêncio Galvão Teles, conceituado professor de direito civil na Faculdade de Direito de Lisboa e membro da comissão que, nessa altura, se ocupava da redacção do que viria a ser o Código Civil de 1966²⁷. Autor de obras de referência sobre o direito comum dos contratos e sobre os contratos especiais, Galvão Teles tinha tratado também da matéria, no projecto do Código Civil, propondo – como ele próprio explicou na introdução do parecer²⁸ – sobre o contrato de trabalho apenas «algumas directrizes muito genéricas», no pressuposto de que deveria haver regulamentação separada para esse contrato. Correspondendo a tal pressuposto, o notável civilista produziu, não propriamente uma análise do projecto oriundo do Ministério das Corporações, mas um articulado alternativo, muito mais extenso. No entanto, apesar dessa extensão, grande parte das disposições continha declarações de princípio, com remissão para «normas complementares».

²⁷ A oportunidade da elaboração de um diploma separado sobre o contrato de trabalho, apesar de estarem em curso os trabalhos preparatórios do Código Civil, foi sustentada por Galvão Teles, nomeadamente, nestes termos: «*E a resposta deve ser afirmativa ainda porque a Comissão incumbida da elaboração do novo Código Civil resolveu oportunamente que a regulamentação do contrato de trabalho a inserir no Código se cifre em muito pouco, relegando-se o mais para a legislação especial. Tomou-se, avisadamente, esta resolução porque o Direito do Trabalho, sem embargo dos extraordinários progressos que tem feito, acha-se em franca evolução, mais acentuada do que a da generalidade dos outros sectores do Direito Privado. Ele não atingiu, por ora, aquele grau de maturação e estabilidade que justifique a sua integração, com todos os pormenores, num texto legislativo que, como o Código Civil, aspira à per durabilidade, não podendo estar sujeito a revisões frequentes. Por conseguinte, parece realmente de bom conselho integrar no Código apenas alguns princípios muito gerais sobre o trabalho, com maleabilidade suficiente para resistirem por lapso de tempo apreciável ao progresso das ideias e dos factos, deixando para legislação especial o desenvolvimento desses princípios*» (Introdução ao Parecer da Câmara Corporativa n.º 45/VII sobre a proposta de lei n.º 517, in «Actas da Câmara Corporativa» n.º 142, de 15 de Novembro de 1961, pp. 1517-1528), acessível em 04 de Julho de 2019 por <http://debates.parlamentares.pt>).

²⁸ Parecer da Câmara Corporativa n.º 45/VII sobre a proposta de lei n.º 517, in «Actas da Câmara Corporativa» n.º 142, de 15 de Novembro de 1961, p. 1528.

A sistematização adoptada dividia o texto em secções: «Secção I – Disposições preliminares. – Secção II – Trabalho em empresas. – Secção III – Outras formas de trabalho. – Secção IV – Disposições complementares».

O autor do articulado atribuía, naturalmente, relevância central ao «trabalho em empresas», e daí que concentrasse na secção II o grosso das normas: «A secção II, que é, de todas, e de longe, a mais extensa, está por seu turno dividida em seis subsecções, que são as seguintes: Subsecção I – Princípios fundamentais. – Subsecção II – Poder disciplinar. – Subsecção III – Suspensão da prestação de trabalho. – Subsecção IV – Revogação do contrato de trabalho. – Subsecção V – Rescisão do contrato de trabalho. – Subsecção VI – Disposições diversas».

Um dos aspectos mais originais – e até heterodoxos – do articulado de Galvão Teles consistia na amplitude com que era consagrado o princípio do tratamento mais favorável ao trabalhador. Com efeito, o art. 7º estendia o domínio da aplicação desse princípio a todos os casos de dúvida do julgador, quer se tratasse da interpretação ou aplicação das normas e dos próprios usos, quer se tratasse da qualificação das normas como imperativas ou não imperativas.

O certo é que o «parecer» da Câmara Corporativa – na verdade, muito diferente do projecto do governo, e surgindo assim como um implícito parecer negativo sobre ele – não prosperou, e o processo legislativo perdeu velocidade. Quando foi apresentado, já havia outro ministro na pasta das Corporações. Era José João Gonçalves de Proença, doutorado pela Faculdade de Direito de Coimbra e, na altura, professor do então chamado Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras.

O decreto-lei 47032. Sem surpresa, o novo ministro optou por uma reponderação do projecto legislativo, reorientando-o para ser concretizado através de um decreto-lei do governo. O «parecer» da Câmara Corporativa foi, praticamente, posto de lado, e abriu-se o rumo para a elaboração de um diploma efectivamente conformador das condições de trabalho nas relações individuais, superando a técnica dos princípios gerais e entrando no detalhe dos direitos e deveres inerentes a essas relações.

Entretanto, no âmbito do Centro de Estudos Sociais e Corporativos, começava a formar-se o embrião de uma «escola» de direito do trabalho – matéria a que se dedicava, praticamente em exclusivo, a maioria dos seus membros. Foram, assim, aparecendo, a partir de certa altura, ensaios de qualidade científica apreciável na revista privativa do Centro de Estudos, intitulada *Estudos Sociais e Corporativos*. Ao mesmo tempo, nascia o Instituto de Estudos Sociais, pensado como escola de quadros para a administração corporativa e as empresas, onde a matéria era ensinada em cadeira anual. Com tudo isto, começaram a desenvolver-se suportes teóricos específicos para a renovação da legislação.

Num primeiro momento, porém, o ministro resolveu recorrer à universidade e, de novo, a um civilista – Fernando Pessoa Jorge, professor da Faculdade de Direito de Lisboa – para elaborar um anteprojecto de diploma legal sobre o contrato de trabalho (Jorge, 1965). Pessoa Jorge, como ele próprio refere na introdução ao anteprojecto, recorreu ao apoio do Centro de Estudos, com saliência para o seu director de

então, Francisco Neto de Carvalho²⁹, e para a assistente – pessoa dotada de extraordinário talento – Maria da Conceição Tavares da Silva.

O anteprojecto, apresentado em 1965, adoptava uma sistematização inteiramente diferente da do articulado de Galvão Teles. Dividia-se em capítulos: I – Disposições gerais; – II – Direitos, deveres e garantias das partes; – III – Da prestação de trabalho; – IV – Da retribuição; – V – Da suspensão do contrato de trabalho; – VI – Da cessação do contrato de trabalho; – VII – Da violação das leis do trabalho. O capítulo mais volumoso – o III – dividia-se em secções, tratando, sucessivamente, do «modo de prestação do trabalho», da «duração do trabalho»³⁰, das «interrupções na prestação do trabalho» (compreendendo faltas, feriados e férias), e do «trabalho de mulheres e de menores».

O anteprojecto de Pessoa Jorge havia de servir de base aos trabalhos preparatórios que, a partir daí, se terão desenvolvido, sobretudo, no âmbito do Centro de Estudos e do próprio gabinete do ministro Gonçalves de Proença.

Assim, um tema que tinha sido sempre, até então, tratado por processos legislativos «abertos» – naturalmente dentro dos limites de «abertura» e ventilação inerentes com as características do regime político... –, com participação activa de instâncias «representativas» (Assembleia Nacional, Câmara Corporativa), recolhia ao ambiente calmo dos «gabinetes». O propósito de Gonçalves de Proença era decifrável: por esse processo, garantir-se-ia melhor qualidade técnica do produto. O próprio ministro, jurista hábil e experiente, se envolveu na confecção do novo diploma básico do sistema de direito do trabalho.

Surgiu, deste modo, o decreto-lei 47032, de 27/05/1966, primeira versão daquilo que viria a ser conhecido e citado, por várias décadas, como a «lei do contrato de trabalho» (LCT). O texto deste diploma, claramente muito trabalhado, aproveitava alguns elementos do articulado de Galvão Teles e, sobretudo, do anteprojecto de Pessoa Jorge, mas constituía um «objecto novo», e, para mais, a sua revisão era prometida a prazo de dois anos (art. 132^o).

No longo e descritivo preâmbulo do diploma, destacava-se «a inovação da sistematização adoptada», com que se pretendia «codificar» praticamente todas as disposições respeitantes ao contrato de trabalho. Essa sistematização agrupava, a abrir, «um certo número de noções e disposições gerais (noção de contrato, capacidade e natureza das partes, objecto de contrato, forma, duração, fontes de direito, nulidades, etc.)»; depois, tratava-se de «um conjunto de direitos, deveres e garantias de carácter genérico» pertencentes a cada uma das partes; entrava-se, de seguida, na «regulamentação específica do próprio contrato», destacando-se nele «os seus dois momentos fundamentais: a prestação e a retribuição»; quanto ao primeiro tópico, alinhavam-se «as normas relativas ao modo de prestação do trabalho (...) e as normas respeitantes à sua duração», seguindo-se as relativas às «causas que podem provocar a suspensão temporária da prestação do trabalho»; relativamente ao segundo tópico,

²⁹ O qual era, em simultâneo, Director Geral do Trabalho.

³⁰ Remetia-se, neste domínio, para «lei especial», que continuaria a ser, por vários anos, o velho Decreto-lei 24402.

reuniam-se as «normas relativas à noção de retribuição, às modalidades desta, ao seu cálculo, às doações remuneratórias, à remuneração do trabalho extraordinário, às ajudas de custo e outros abonos, às gratificações, à participação nos lucros, à forma, lugar e tempo do pagamento, à prova e garantia deste, etc.»; prosseguindo na cobertura do ciclo vital do contrato de trabalho, surgiam os «preceitos relativos aos modos normais de cessação – revogação, rescisão, denúncia e caducidade -, com particular referência aos motivos de justa causa de rescisão, tanto pela entidade patronal como pelo trabalhador, e aos efeitos da denúncia unilateral»; restavam algumas normas específicas sobre o trabalho de mulheres e de menores, as disposições sancionatórias e algumas regras transitórias.

Estava, assim, revogada, após quase trinta anos de vigência, a lei 1952. E na Presidência do Conselho pontificava ainda Oliveira Salazar.

4. A legislação laboral «marcelista»

A «transição». Nos cerca de seis anos que durou a permanência de Marcelo Caetano à frente do governo, a legislação do trabalho não constituiu, decerto, uma preocupação prioritária. O ordenamento laboral corporativo estava de pé, com as peças fundamentais nos seus lugares, incluindo algumas recentemente modernizadas. Para além da revisão da lei do contrato de trabalho, prometida pelo próprio legislador, havia apenas que cuidar de uma vertente laboral com interesse para a operação de «descompressão» política a que muitos chamaram «primavera marcelista», e pouco mais. Era a dimensão colectiva das relações de trabalho; ou, por outras palavras, tratava-se dos regimes jurídicos dos sindicatos e da negociação colectiva – matérias que permaneciam contempladas por legislação com décadas de vigência³¹. Para além disso, só assumiria relevância notável a revisão do regime da duração do trabalho, constante de um vetusto decreto-lei de 1934...

Marcelo Caetano, prudentemente, quis traduzir em actos a estratégia de «renovação na continuidade», acolhendo no seu primeiro governo quase todos os ministros que ultimamente trabalhavam com Salazar³². Um deles foi, justamente, Gonçalves de Proença. Ele pôde, assim, prosseguir a obra legislativa iniciada poucos anos antes, completando a bateria de leis destinadas a «renovar» – com base no mesmo pensamento político fundamental – o ordenamento jurídico laboral, parede mestra na arquitectura legal do regime corporativo. Essa possibilidade, se não foi previamente combinada com o novo Presidente do Conselho, oferece a aparência de ter

³¹ Sobre este tema, constitui texto de referência obrigatória o ensaio de José Barreto, *Os primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano*, *Análise Social*, vol. XXV (105-106), 1990 (1º, 2º).

³² Surgiram apenas quatro novos nomes: Alfredo Vaz Pinto, como ministro de Estado adjunto da Presidência do Conselho; Sá Viana Rebelo, como ministro da Defesa; Rui Sanches, como ministro das Obras Públicas; e Cancela de Abreu, como ministro da Saúde e Assistência.

sido: Gonçalves de Proença saiu do governo³³ menos de dois meses depois de fechado o seu programa legislativo, na área do trabalho, com a publicação do regime do contrato de trabalho revisto (decreto-lei n.º 49408, de 24/11/1969).

A revisão da «LCT». Começaremos, justamente, por esse último produto legislativo.

O processo seguido na sua preparação foi, naturalmente, diferente do anterior, muito mais simples, dado que se tratava da revisão prometida de um texto em vigor. O facto de o projecto ter sido remetido à Câmara Corporativa, em fins de 1968, e o carácter praticamente final da versão constante desse projecto, mostram que o processo se iniciara bastante antes da transição política. Como se esclarece no próprio preâmbulo do diploma, a «vigência quase experimental» do decreto-lei n.º 47032 foi aproveitada para abrir uma fase de participação pública – como que antecipando, em parte, o que passaria, depois de 1976, a ser o procedimento normal na elaboração das leis do trabalho –, em que várias entidades públicas e privadas, com natural prevalência dos sindicatos e grémios, puderam formular os seus reparos e sugestões. Um «grupo de trabalho constituído por alguns especialistas», certamente baseado no Centro de Estudos Sociais e Corporativos, tratou de sistematizar e analisar esse conjunto de contributos, ao mesmo tempo que procedia por si à reponderação global do articulado.

O projecto de decreto-lei saído dessa operação foi, como se disse, enviado à Câmara Corporativa, que sobre ele emitiu parecer³⁴. No entanto, da comparação do projecto com a forma final do diploma parece depreender-se que o parecer não teve impacto sensível no processo legislativo. O trabalho «de gabinete» estava feito, e o resultante decreto-lei n.º 49408 foi publicado em 24 de Novembro de 1969.

Tratava-se de um articulado portador de um pequeno conjunto de disposições preambulares e da aprovação do corpo normativo designado por «Regime do contrato individual do trabalho»³⁵. Esta apresentação evocava a técnica usualmente seguida com os códigos; era, de resto, visível a intenção de fazer desse corpo normativo (constituído por 131 artigos) uma pequena codificação, como peça central do sistema de direito do trabalho.

O diploma acautelava, no seu preâmbulo, que não trazia consigo «transformações radicais» e, na verdade, para além de alguns ligeiros ajustamentos técnicos, poucas

³³ Em 15/01/1970, foi substituído por Baltazar Rebelo de Sousa, numa pasta gigantesca que, além das Corporações e da Previdência Social, abrangia a Saúde e a Assistência. A sua missão era, no entanto, de mera coordenação de um número significativo de governantes subordinados. Assim, no que diz respeito à política do trabalho, Rebelo de Sousa contava com um secretário de Estado (Joaquim Silva Pinto) e um subsecretário de Estado (José Luis Nogueira de Brito).

³⁴ Parecer n.º 28/IX, de que foi relator José Augusto Vaz Pinto, antigo agente do Ministério Público junto dos tribunais do trabalho e, por fim, juiz conselheiro no Supremo Tribunal Administrativo – que, à época, constituía a segunda e última instância da jurisdição do trabalho.

³⁵ Que passou a ser correntemente conhecido como «Lei do contrato de trabalho» (LCT).

foram as alterações com algum significado, em relação ao articulado de 1966. Podemos sintetizar as principais nos seguintes termos:

- a) No tocante ao regime jurídico do exercício do poder disciplinar na empresa, afirmou-se o princípio da audiência prévia do arguido e alargou-se a duração máxima da sanção de suspensão do trabalho sem retribuição (com o fito de distanciar a aplicação do despedimento);
- b) Quanto ao descanso semanal, eliminou-se a exigência de que, no regime de turnos, coincidissem com o domingo pelo menos de dois em dois meses;
- c) Instituiu-se a possibilidade de desconto das faltas injustificadas nas férias, à razão de um dia de férias por cada três faltas, até ao limite de um terço do período de férias aplicável;
- d) Ajustou-se o processo de cálculo do período de férias de cada trabalhador, em função da antiguidade;
- e) Afirmou-se o princípio da igualdade de retribuição entre homens e mulheres, «em identidade de tarefas e qualificações e idêntico rendimento de trabalho» (art. 116º, n.º 2);
- f) Desenvolveu-se e precisou-se o sistema de soluções respeitantes ao cálculo das indemnizações por cessação do contrato de trabalho.

Julga-se de justiça considerar que, depois de despojado dos traços mais marcadamente ideológicos, que praticamente se concentravam num artigo (o art. 18º)³⁶, o diploma se situava (recorde-se: em 1969) em posição bastante confortável no cotejo com as legislações laborais vizinhas. Também isso ajuda a explicar a sua longevidade, que atravessou uma revolução e variadas conjunturas económicas e sociais³⁷.

³⁶ Recorde-se o seu teor (sob o título «Princípio da mútua colaboração»): «1. A entidade patronal e os trabalhadores são mútuos colaboradores e a sua colaboração deverá tender para a obtenção da maior produtividade e para a promoção humana e social do trabalhador. – 2. O Estado fomentará, através da concessão de benefícios de ordem fiscal ou outros, todas as formas de concretizar, nas empresas, a ideia de cooperação dos trabalhadores e da entidade patronal na realização da obra comum. – 3. O disposto no número anterior abrange, entre outras, a constituição de órgãos de colaboração destinados a apreciar os problemas directamente relacionados com os interesses dos trabalhadores, bem como a comparticipação destes na gestão de obras sociais e nos resultados do empreendimento. – 4. Os órgãos de colaboração e os sistemas de comparticipação podem ser estabelecidos nas convenções colectivas de trabalho, e o Estado poderá, através de adequada legislação, fixar as condições da obrigatoriedade da sua instituição».

³⁷ A LCT – ou o que dela restava – só foi definitivamente revogada pelo Código do Trabalho de 2003. Pelo caminho, ficaram algumas partes, substituídas por legislação específica, publicada depois de 1974: os regimes do contrato a prazo, do período experimental, dos tempos de descanso, da cessação do contrato e do trabalho de mulheres. Na sua maioria, tratava-se de disposições de que dependia a protecção da estabilidade do emprego.

O «novo» direito colectivo. A armadura legal em que estavam encerrados os fenómenos colectivos de trabalho assentava em duas ou três ideias muito simples: configuração das organizações de interesses colectivos laborais (sindicatos nacionais e grémios, com as suas federações) como elementos de um sistema gerado e regulado pelo Estado; controlo político apertado da actividade dessas organizações (apesar de tudo, de carácter associativo), passando pela filtragem dos membros eleitos para as direcções; reconhecimento da contratação colectiva como um método de regulação das relações de trabalho no seu contexto, e controlo estrito dos processos e produtos negociais, nomeadamente do ponto de vista da política social e económica prosseguida pelo governo. O fecho da abóboda consistia na proibição e criminalização das formas de luta laboral, tanto dos trabalhadores como dos patrões, com duplo fundamento: protecção da ordem pública, e inutilidade de tais recursos no quadro do regime corporativo.

Em termos de estrutura da «organização corporativa», salientava-se o apego ao princípio da unicidade sindical – apresentado como factor de reforço do potencial operativo dos sindicatos –, assim como a limitação do âmbito territorial destas organizações ao distrito.

Em todos os domínios, sem exceptuar o da regulação e enquadramento das organizações e da acção colectiva laboral, a versão marcelista do regime corporativo quis patrocinar uma fase de descompressão política e de avanço na consagração de liberdades até então limitadas ou vigiadas. Como se disse, prevaleceu a consciência de que o regime só podia assegurar a continuidade se – estando a economia e a sociedade, mercê de diversos factores, mais abertas e sensíveis às realidades dos regimes democráticos estrangeiros – enveredasse pela via da «abertura», gerando a convicção difusa de que se caminhava para o reconhecimento pleno das liberdades fundamentais, nos planos individual e colectivo.

Não se estava já na época em que um desígnio político robusto impusera a esforçada edificação de uma superestrutura legal, com fortes efeitos comunicacionais, para o lançamento do projecto corporativo. Nos últimos anos da década de sessenta, era claro que esse projecto estava cada vez mais desligado da realidade, quer a das convicções e da sensibilidade dos indivíduos, quer a das exigências impostas pelo processo de desenvolvimento económico em andamento. O corporativismo imaginado por Salazar derivara para a ficção, sustentada por uma retórica e por uma rede de interesses e compromissos. A situação precária da liderança de Marcelo Caetano, «entalada» entre o patrulhamento ideológico minucioso e constante dos «falcões» (a começar pelo presidente da República Américo Tomás) e os apelos à abertura e ao avanço por parte da ala mais moderna e progressista, pôs em evidência as qualidades de estadista que lhe faltavam, face à complexidade do momento político.

Vistas à distância de meio século, as medidas de «renovação» então tomadas em vários domínios aparecem como acções de mera cosmética, retoques quase só formais, destinados a manter a substância do regime. No entanto, sem que o efeito ilusório realmente se produzisse com a intensidade desejada, essas medidas induziram, no contexto da época, mudanças significativas – porventura não desejadas – relativamente ao estado de coisas anterior. «Qualquer destes temas – com excepção do da

greve – havia constituído preocupação antiga e sido objecto de pareceres, teses e estudos elaborados por quadros superiores do Ministério das Corporações, por impulso do ministro José João Gonçalves de Proença, vindo alguns a dar lugar a propostas legislativas que Oliveira Salazar ainda avalizou» (Patriarca, 2008, p. 127).

O direito colectivo do trabalho foi, pois, um dos domínios em que essa estratégia de «abertura» se quis manifestar, de modo, aliás, bastante hábil. Na aparência – e só limitadamente na realidade –, este foi o domínio em que se registou um grau mais elevado de descontinuidade em relação ao *statu quo ante* legislativo. Foi, no entanto, ainda Gonçalves de Proença que – porventura, nalguns aspectos, com menos entusiasmo do que, por exemplo, na empreitada da LCT – assumiu a tarefa de conduzir os processos legislativos tendentes à «renovação», em conformidade com o clima político e social da segunda metade dos anos sessenta, dos regimes jurídicos dos sindicatos e da negociação colectiva. Foi coadjuvado na montagem desses articulados renovadores por um grupo de trabalho de que faziam parte Joaquim Silva Pinto, José Luis Nogueira de Brito e Basílio Horta, com o apoio de técnicos do Centro de Estudos e do Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra (Barreto, 1990, p. 58).

A «actualização» da lei sindical. É curioso notar que o governo de Marcelo Caetano não quis pôr a vigorar uma nova «lei sindical». A ideia de «renovação na continuidade» teve aí uma clara materialização. Evitou-se, com efeito, «revogar» a lei sindical de 1933 (decreto-lei 23050, de 23 de Setembro desse ano), elemento icónico do edifício legislativo do regime; por outras palavras, pretendeu-se afastar qualquer ideia de que a concepção originária dos «sindicatos nacionais» era arredada e substituída por uma nova. Assim, o decreto-lei 49058, de 14 de Junho de 1969, apresentava-se como um conjunto de alterações pontuais do diploma com que, mais de trinta anos antes, se tinha pretendido (e conseguido) impor o modelo sindical corporativo. Esse carácter das novas disposições – e até o facto de não se proceder à publicação integral de um texto consolidado – era justificado pela existência de um processo, ainda em curso, de reconsideração mais global do regime jurídico dos sindicatos. A inspiração fundamental para esse processo provinha, segundo o preâmbulo, dos «colóquios nacionais do trabalho, da organização corporativa e da previdência» que, por iniciativa do ministro Gonçalves de Proença, se tinham realizado de 1961 a 1966. E relacionava-se também com o propósito de evidenciar uma atitude de aproximação às directrizes constantes da Convenção n.º 87 da OIT, sobre a liberdade sindical e protecção do direito sindical³⁸, reforçado pela recente ratificação da Convenção n.º 98, sobre o direito de organização e negociação colectiva³⁹.

Seja como for, o diploma exprimia uma intenção de vagaroso recuo da concepção fortemente intervencionista que percorria o conteúdo da lei de 1933. Em particular, no concernente às eleições dos dirigentes, substituiu-se um regime de sujeição dos resultados eleitorais à aprovação governamental (pelo então Subsecretário das Corporações) por um outro, de «verificação das condições de elegibilidade» *a priori*, a

³⁸ Que só viria a ser ratificada por Portugal em 1977.

³⁹ Cfr. Decreto-lei 45758, de 12/06/1964.

cargo de uma comissão designada pela mesa da assembleia geral, mas sob controlo próximo por parte do INTP. No entanto, as «condições de elegibilidade» continuavam a ser as mesmas: se, no diploma de 1933, se exigia que os candidatos estivessem «no gozo dos seus direitos políticos», no de 1969 consideravam-se inelegíveis os atingidos por «incapacidades que privam da qualidade de cidadão eleitor», o que era basicamente o mesmo⁴⁰.

Mas o mais significativo não era a aparente redução da presença da Administração junto dos sindicatos. Na verdade, o diploma garantia uma presença constante, embora menos evidente, do INTP em vários aspectos da vida dessas organizações – e o INTP era, afinal, uma personificação alternativa do Ministério das Corporações. O art. 8º do decreto-lei 23050 permanecia de pé, com a inequívoca fórmula que atrás salientámos: os sindicatos estavam «directamente dependentes do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência e sujeitos, no que respeita à ordem pública, às autoridades administrativas».

O que assumia maior relevo era o novo papel atribuído aos tribunais no contencioso sindical. Passou a competir aos tribunais do trabalho o julgamento sobre a impugnação das decisões sobre elegibilidade e dos resultados eleitorais (§ 8º do art. 15º), sobre a dissolução e liquidação dos bens do sindicato (§§ 1º a 3º do art. 20º), sobre as transgressões à lei por parte de dirigentes (art. 21º), e sobre a suspensão ou destituição de dirigentes (§§ 5º e 6º do mesmo artigo). O facto de essas intervenções judiciais pressuporem, em regra, impulsos processuais do INTP, somado à circunstância de que os tribunais do trabalho estavam, no fundo, inseridos na orgânica do Ministério das Corporações, não bastam para desvalorizar o alcance dessa alteração – a qual, no mínimo, traduzia a substituição de critérios de conveniência política por critérios de legalidade.

É, também, sintomático do novo tipo de abordagem às realidades sindicais o enunciado do conteúdo obrigatório dos estatutos, comparando-se o texto do corpo do art. 15º, na formulação de 1933, carregada de referências ideológicas, e na de 1969, doutrinamente neutra, como se se tratasse de regra destinada a qualquer tipo de associação. E, ainda, no tocante às relações internacionais dos sindicatos, o abandono da proibição que vigorava desde 1933, embora a filiação em organizações ou a representação em reuniões ficasse dependente de «acordo» do INTP...

Finalmente, merece ser salientada a consagração expressa, em termos legais, daquilo que era já uma realidade em alguns casos, e cuja actualidade era evidente, dados os acontecimentos de maio de 1968 em França: a actividade sindical no interior das empresas, através dos delegados sindicais. Essa previsão surgia, é certo, envolta

⁴⁰ Na verdade, o art. 4º do decreto-lei 49058 esclarecia que essas incapacidades eram as definidas, pela art. 2º da lei 1015, de 28/05/1946, a propósito da capacidade eleitoral activa. Para além dos interditos, falidos ou insolventes, condenados criminalmente, indigentes e naturalizados há menos tempo, as «incapacidades» restantes resultavam da privação de direitos civis e políticos (associada, por vezes, a condenações por delitos de opinião), da adesão a «ideias contrárias à existência de Portugal como Estado independente e à disciplina social», e da «carência de idoneidade moral».

numa fórmula que lhe conferia a desejada discricção – «poderão também as direcções dos sindicatos ou das suas secções nomear delegados nas localidades ou junto das empresas, em que forem considerados necessários (...)» –, e que se abstinha de entrar em detalhes regulamentares (Barreto, 1990, p. 60), mas era suficiente para se tornar irreversível. Neste ponto, o legislador terá querido evitar qualquer confronto, quer com a dinâmica sindical já existente, quer com os sectores mais conservadores, que não podiam ver com bons olhos a aceitação formal de tal possibilidade.

O regime das convenções colectivas e da resolução de conflitos. Dois meses depois da publicação do diploma sobre sindicatos, surgiu o novo regime jurídico da contratação colectiva, estabelecido no decreto-lei 49212, de 08/08/1969. Tudo indica que a confecção deste texto tenha sido realizada em conjunto com o da lei sindical. No entanto, trata-se de «objectos» diferentes: o decreto-lei 49058 era, como se disse, um instrumento de revisão de um diploma antigo que, enquanto tal, se mantinha em vigor; o decreto-lei 49212 continha, na verdade, um novo regime integral para a contratação colectiva, implicando a revogação do anterior (decreto-lei 36173, de 08/03/1947).

Mantendo a concepção básica da convenção colectiva como acordo normativo – «meio de coordenação pacífica de interesses», como se dizia no preâmbulo –, celebrado sob controlo público⁴¹ e funcionalizado à política económica e social do governo, o diploma afirma-se por uma orientação realmente inovatória, com um duplo objectivo: o de dinamizar a contratação colectiva, garantindo-lhe resultados positivos, e o de tentar uma legitimação nova para a proibição dos meios de luta laboral.

Essa orientação consistia em disciplinar os *processos* de negociação colectiva – definindo-lhes uma tramitação mais ou menos rigorosa, com sequênciac e prazos certos, sob o olhar atento do INTP – e organizar diligências conciliatórias e arbitrais praticamente forçosas⁴², para o caso de impasse negocial e de iminência de conflito aberto. A arbitragem era miudamente regulamentada, segundo o modelo da arbitragem voluntária⁴³, dela se esperando o fecho de qualquer controvérsia negocial. Sem

⁴¹ O n.º 1 do art. 24º obrigava à apresentação ao INTP dos *projectos* de convenções colectivas, dos *pedidos* de adesão, dos *projectos* de revisões, das actas de conciliação e das decisões arbitrais. E o n.º 3 do mesmo artigo retomava a subordinação da eficácia das convenções e afins à homologação do ministro das Corporações. Este último aspecto alimentava a censura do Comité da Liberdade Sindical da OIT, que o considerava incompatível com o facto de Portugal ter ratificado, poucos anos antes, a convenção n.º 98 (RODRIGUES, 1971, p. 87).

⁴² Na realidade, a lei não *obrigava*, explicitamente, à realização de diligências conciliatórias e arbitrais: qualquer delas supunha a iniciativa de uma das partes. No entanto, essa iniciativa desencadeava a aplicação de regimes detalhados na lei com carácter imperativo, e que surgiam como a única via de possível superação de impasses negociais, uma vez que a luta laboral continuava proscria.

⁴³ No entanto, se falhasse o acordo dos árbitros de parte sobre a escolha do árbitro presidente, esta seria feita pelo «juiz presidente da junta disciplinar da corporação».

rebuço se reconhecia, no preâmbulo, que «o processo de arbitragem constitui o objectivo essencial do diploma, em vista do qual todo ele foi concebido».

A arquitectura do regime legal gerava, assim, uma dinâmica forçada para a negociação e para a resolução de impasses que nela surgissem, sem, no entanto, acentuar de modo demasiado nítido a presença da Administração. Iniciado um processo negocial pela apresentação de uma proposta (necessariamente fundamentada), a parte destinatária estava obrigada a responder e sabia que, se não houvesse acordo espontâneo, a engrenagem continuaria a girar, até se atingir uma solução que poderia, porventura, não lhe agradar. Pensado para acelerar e multiplicar as negociações directas, oferecendo-lhes uma garantia nova de eficiência, esse regime, na realidade, animou sobretudo a prática da arbitragem laboral, que proliferou abundantemente e, dada a ausência de regras em matéria de honorários, se converteu numa actividade bastante rendosa para juristas e economistas a integrar os tribunais arbitrais.

A lei sobre o tempo de trabalho: breve referência. Já fora daquilo que pode considerar-se o período de transição imediata entre as duas chefias de governo, surgiu um diploma sobre matéria laboral que merece, por mais de um motivo, ser lembrado no quadro desta digressão pela história da lei do trabalho no período corporativo. Trata-se do decreto-lei 409/71, de 27 de Setembro, sobre a duração do trabalho.

Já com uma equipa inteiramente nova no Ministério das Corporações, chefiada por Baltasar Rebelo de Sousa – que era médico –, mas integrada por dois hábeis juristas (Joaquim da Silva Pinto, secretário de Estado do Trabalho, e José Luis Nogueira de Brito, subsecretário da mesma pasta), salientava-se, da parte restante da tarefa de «actualização» do corpo legislativo laboral, o regime do tempo de trabalho, ainda constante do decreto-lei 24402, de 24/08/1934. A LCT de 1969 continha um pequeno conjunto de preceitos genéricos sobre a matéria (arts. 45º a 50º) e remetia para «regulamentação especial» (art. 45º). Foi, pois, elaborado um projecto de decreto-lei – para o qual concorreram técnicos de vários departamentos do ministério, nomeadamente o já referido Centro de Estudos e o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra –, depois submetido à apreciação da Câmara Corporativa.

O parecer foi relatado por Fernando Cid de Proença, homem de cultura e jurista de calibre, que fizera carreira como subdelegado do INTP, agente do Ministério Público junto dos tribunais do trabalho e inspector do trabalho, e possuía também um considerável currículo político no quadro do regime: fora deputado por várias legislaturas – deixando de o ser, justamente, com a subida de Marcelo Caetano à ribalta –, e passara depois à Câmara Corporativa. O texto que produziu⁴⁴, e que obteve uma quase unanimidade na votação⁴⁵, reflectia um fundamental trabalho de investigação – era, sem dúvida, o mais profundo e compreensivo dos ensaios

⁴⁴ Vd. Parecer n.º 26/X da Câmara Corporativa, sobre o projecto de decreto-lei n.º 5/X, referente à «duração do trabalho prestado por força de contrato de trabalho», *Actas da Câmara Corporativa* n.º 72, X legislatura, de 04/05/1971.

⁴⁵ Houve apenas dois votos discordantes.

até então produzidos sobre a matéria da duração do trabalho – e acabou por ter influência notória na versão final do diploma (o decreto-lei 409/71, de 27/09) como, de resto, se reconheceu no seu preâmbulo. Na verdade, o parecer afastou-se, em muitos pontos, do projecto inicial do governo, oferecendo soluções alternativas de bom recorte técnico, reflexo da grande experiência profissional do relator na administração do trabalho.

O regime jurídico da duração do trabalho, constante desse decreto-lei, manteve-se em vigor até ao Código do Trabalho de 2003; e – o que é mais – a matriz regulatória que nele se plasmou foi acolhida, em enorme medida, quer nessa codificação, quer na de 2009. Pode, em certa medida, dizer-se que o regime estabelecido em 1971 continua largamente em vigor.

5. Concluindo...

O percurso feito pelos marcos mais salientes da evolução legislativa que ocorreu, no âmbito do direito do trabalho, durante o período corporativo, não deixa, segundo cremos, espaço para dúvidas acerca da ausência de descontinuidades significativas, nesse campo, durante a transição do consulado de Oliveira Salazar para o de Marcelo Caetano. Praticamente toda a produção legislativa que, sob a forma de decretos-leis, surgiu, com a pretensão de renovar ou modernizar o ordenamento laboral corporativo, a partir de 1968, resultou de iniciativas e de projectos elaborados antes da transição, e foi, inclusivamente, conduzida, até às páginas do *Diário do Governo*, pelo mesmo ministro – José João Gonçalves de Proença.

Escapará apenas, porventura, a essa regra a iniciativa legislativa referente à complexa e importantíssima problemática da duração do trabalho (decreto-lei 409/71, de 27/09) que tudo indica tenha sido lançada pela nova equipa governativa coordenada por Baltasar Rebelo de Sousa; no entanto, mesmo nesse caso se pode dizer que há continuidade, uma vez que o diploma obedece aos princípios constantes da LCT de 1969 e concretiza um compromisso do legislador assumido nesse mesmo contexto.

Fontes e Bibliografia

- Barreto, J. (1990). Os primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano. *Análise Social*, XXV (105-106) ((1º,2º)). (57-117)
- Cardoso, J. L. (2013). O Gabinete de Estudos Corporativos (1949-1961) e a génese de uma biblioteca moderna de ciências sociais. *Análise Social*, XLVIII (1º)(206). (193-219)
- Jorge, F. P. (1965). Contrato de trabalho – Anteprojecto de Diploma Legal. *Estudos Sociais e Corporativos*, Ano IV, pp. 247-301
- Lains, P. (1994). O Estado e a industrialização em Portugal. *Análise Social*, XXIX (128)((4º)). (923-958)
- Patriarca, F. (1993). O «18 de Janeiro»: uma proposta de releitura. *Análise Social*, XXVIII (123-124)((4º-5º)), 1137-1152.

- Patriarca, F. (2008). Comunidade e ruptura; as primeiras leis sociais de Marcelo Caetano. In: M. V. Cabral, K. Wall, S. Aboim, & F. C. Silva (Org.), *Itinerários. A investigação nos 25 anos do ICS*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. (125-139)
- Rodrigues, H. N. (1971). *Regime jurídico das relações colectivas de trabalho anotado*. Coimbra: Ed. Almedina.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Cristina Rodrigues* Daniel Carolo**

Resumo

O artigo analisa a evolução da Previdência Social nos anos 60, sublinhando a lógica de continuidade entre a governação de Salazar e de Marcelo Caetano. Tendo por base a Reforma da Previdência Social, iniciada em 1962, foram inequívocos os progressos ao nível da cobertura pessoal e material, com a inevitável consequência de um forte crescimento da despesa social ao longo da década. Para tal, muito contribuiu a universalização do sistema, com o alargamento da Previdência aos rurais, já com Marcelo Caetano, que teve um impacto significativo no sistema, mas também na sociedade portuguesa. As mudanças no domínio da política social cumpriram uma função legitimadora do Estado Novo na sua desejada evolução para um Estado Social e marcam o início da convergência com os Estados Providência europeus.

1. Abertura

A 27 de setembro de 1954, Marcelo Caetano, então Presidente da Câmara Corporativa, regressa das férias no Norte do País e, já em Lisboa, escreve ao Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, uma breve carta:

Passei uns dias de excelente repouso, como há muitos anos me não lembro de ter. Aproveitei para dar umas voltas em Trás-os-Montes e no Minho: vi magníficas obras, mas não posso dizer que me confortou ver o resto: muita pobreza, salários baixíssimos, desrespeito de horário de trabalho na indústria e nas obras públicas, exploração de menores; as Casas do Povo reduzidas a museus de folclore, etc. (Antunes, 1994, 353-354)

* Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa.

** ISEG – Universidade de Lisboa.

Tinham passado cerca de 20 anos sobre o núcleo central da legislação em que se alicerçara o Estado Novo, designadamente as leis da Previdência Social. Volvidas estas duas décadas, o sentimento expresso por uma das figuras maiores do regime, neste fragmento dirigido a Salazar, é de profundo desencanto perante as condições de vida do povo português.

Em julho de 1955, Henrique Veiga de Macedo era empossado como Ministro das Corporações e Previdência Social¹, dando expressão ao impulso de reforma do sistema rudimentar de proteção social instituído pelo Estado Novo nos anos trinta. Estudos técnicos diversos e uma longa preparação administrativa deram origem a uma primeira proposta de lei, de 1957, objeto de aprofundado parecer da Câmara Corporativa², que acompanharia a segunda proposta de lei, de dezembro de 1961. Em maio desse ano, Gonçalves de Proença fora nomeado Ministro das Corporações e Previdência Social. Seria o protagonista da Reforma da Previdência de 1962 e das suas concretizações ao longo da década, sobrevivendo politicamente à mudança do Presidente do Conselho, em 1968, uma vez que permaneceria em funções até janeiro de 1970.

2. A situação da Previdência Social antes da Reforma de 1962

O Estatuto do Trabalho Nacional, texto para-constitucional aprovado em 23 de setembro de 1933, definiu as balizas da Previdência no Estado Novo: a inclusão da previdência social na organização corporativa, a progressividade do sistema, a iniciativa dos organismos corporativos e o papel do Estado, ditando ou sancionando as regras.³ O ponto de partida deste programa previdencial é a publicação da lei n.º 1884, de 16.03.1935.⁴

Em lugar de definir o âmbito do que seria a previdência social, o legislador optou por qualificar as instituições que desempenhavam funções de previdência social, que se organizavam em quatro categorias: as instituições de previdência dos organismos corporativos; as caixas de reforma ou previdência que, não fazendo parte das primeiras, se dirigiam a uma só profissão ou empresa; as associações de socorros mútuos; e

¹ Exerceu o cargo entre 7 de julho de 1955 e 4 de maio de 1961.

² Parecer da Câmara Corporativa n.º 39/VII, sobre a Reforma da Previdência Social, de 18 de dezembro de 1961.

³ ETN, art.º 48.

⁴ Sobre o sistema que instituiu e a sua evolução, vejam-se os trabalhos de Lucena (1976 a e b), Guibentif (1985 e 1985a), Pereira (1999 e 2010), Cardoso & Rocha (2003), Carolo (2006), Garrido (2016). Note-se que os funcionários públicos não eram abrangidos por este regime. Relativamente a reformas, a Caixa Geral de Aposentações (CGA), instituição de previdência do funcionalismo público em matéria de aposentação, foi criada em 1929; é, portanto, anterior ao regime geral que seria criado em 1935. Mais tarde, em 1934, foi criado o Montepio dos Servidores do Estado (MSE) destinado a assegurar o pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos funcionários públicos.

as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos (Garrido, 2016, pp. 208-209)⁵.

A regulação jurídica das várias entidades intervenientes no processo aconteceu nos anos seguintes⁶. No entanto, mais do que uma arquitetura jurídica coerente, era necessário que surgissem as instituições de previdência, que iriam fazer funcionar o regime, o que sucedeu em termos muito limitados. Para remediar esta situação, o Estado, em 1940, concedeu a si mesmo a possibilidade de criação de caixas de previdência e extinguiu as caixas de previdência das Casas do Povo e passou essa função para as próprias Casas do Povo, nas quais se tornou obrigatória a inscrição dos trabalhadores rurais (Garrido, 2016, p. 211)⁷. Em resultado destas medidas, a população abrangida terá passado de cerca de 79 000 pessoas em 1942 para aproximadamente 570 000 em 1948 (Cardoso & Rocha, 2003, p. 117). Estas medidas inauguraram a intervenção direta do Estado no desenvolvimento do sistema, iniciando um processo de estatização do sistema de previdência (Carolo, 2006, p. 48).

No âmbito das prestações familiares, foi criado em 1942 o abono de família que, embora sem carácter previdencial, foi, em 1945, integrado nas instituições de previdência⁸. Era uma espécie de complemento de salário destinado a proteger a família do trabalhador pelo pagamento de abonos proporcionais ao número de filhos, netos e ascendentes de ambos os cônjuges e ao número de dias de trabalho (Vasconcelos, 1954, p. 21). Com esta medida, Portugal foi um país pioneiro na criação de um benefício familiar, muito antes de outros países europeus onde havia sistemas de proteção social bastante mais desenvolvidos.

Pereirinha, Arcanjo & Carolo (2009) defendem que a criação do abono de família constituiu um motor do desenvolvimento da previdência: primeiro, foi uma iniciativa emblemática do regime, o que implicou uma estatização do sistema, contra os princípios inicialmente defendidos; segundo, foi crucial na expansão do sistema de proteção social, nomeadamente na extensão aos trabalhadores rurais, ao implicar esquemas de financiamento que pressupunham solidariedade nacional e reforço do financiamento público. Por seu turno, a outra dimensão das prestações sociais, a proteção à maternidade, só seria prevista vinte anos depois, na reforma de 1962.

Ao longo das décadas de 1940/1950, subiu paulatinamente o número de abrangidos, cresceram os riscos cobertos e os montantes de indemnização previstos, num processo que culminaria com a reforma da Previdência Social de 1962⁹. Vejamos apenas os grandes números nas vésperas dessa reforma.

⁵ Em Garrido (2016) encontra-se detalhado o regime de cada uma destas instituições e seu alcance.

⁶ Cf. Cardoso & Rocha (2003) e Carolo (2006), que apresentam informação circunstanciada sobre este processo.

⁷ Decretos n.º 30711, de 29.08.1940 e n.º 32674, de 20.02.1943. Cf. Garrido (2016),

⁸ Respetivamente decreto-lei n.º 32 192, de 13/8/1942, alterado e complementado pelo decreto-lei n.º 33 512, de 29/1/1944 e decreto-lei n.º 35 410, de 29.12.1945.

⁹ Cf. Carolo (2006), trabalho que apresenta uma síntese deste processo e uma estimativa de abrangidos segundo os vários riscos cobertos.

Em 1960, estavam abrangidos pelo sistema de previdência social 50% dos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, mas sem direito a prestações de desemprego e com contribuições pecuniárias muito baixas; no setor agrícola, mais de 80% dos trabalhadores não estavam abrangidos, e os que estavam apenas tinham cobertura em relação a assistência na doença e subsídio por morte. Cerca de 90% dos independentes encontravam-se fora do sistema. Não estavam cobertos os riscos de maternidade, sobrevivência ou desemprego, bem como os acidentes de trabalho e doenças profissionais, para todos os que não tinham um contrato de trabalho estável (Carolo, 2006, p. 58). O Estado continuava a arbitrar e a determinar o sistema, alheando-se, porém, do seu financiamento.

Resultados modestos quer quanto à população abrangida, quer quanto aos benefícios concedidos. Segundo Álvaro Garrido, que faz uma síntese do caminho percorrido:

Apesar da exaltação doutrinária da previdência corporativa e da ideia de que se tratava de uma política social de tipo novo, a sua concretização foi lenta e cheia de assimetrias. Variou consoante a delicadeza social dos universos de trabalho, o meio geográfico ou mesmo a profissão e a atividade económica. A nova previdência ficou distante das promessas doutrinárias e revelou-se modesta nos benefícios de proteção social que realmente atribuiu. (Garrido, 2016, p. 212)

Vejam agora o que se passava «lá fora». Neste período, a Organização Internacional do Trabalho, de que Portugal foi membro fundador em 1919, evoluiu profundamente em matéria de proteção social, abandonando o esquema bismarckiano dos seguros sociais mínimos obrigatórios, que caracterizou as primeiras gerações de convenções internacionais do trabalho, em favor da lógica integrada da segurança social, com origem na mudança iniciada com o Plano Beveridge, de 1942, na Grã-Bretanha e que rapidamente se disseminou.

A intervenção do Estado através de políticas sociais, entre as quais a segurança e assistência social e a saúde, com o objetivo de diminuir as desigualdades na distribuição dos rendimentos, passa a constituir uma espécie de obrigação do Estado face aos cidadãos que nele confiam tais atribuições, contribuindo para o equilíbrio e harmonia social que beneficia a sociedade no seu conjunto (Cardoso & Rocha, 2003, p. 128). A viragem, em termos normativos, no que toca à OIT, operou-se com a adoção da convenção n.º 102, em 1952, que determina as normas mínimas da segurança social, cobrindo nove eventualidades¹⁰, fixando para cada risco um nível mínimo de proteção quanto à população coberta e de indemnizações garantidas. Para a OIT, os países poderiam ratificar a convenção desde que ficassem cobertos três dos nove riscos previstos.

Não tendo ratificado a convenção n.º 102, Portugal é chamado a elaborar e enviar relatórios à OIT sobre essa situação¹¹. Existe um primeiro relatório datado de 1959¹² e

¹⁰ Cuidados médicos, doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho, invalidez, sobrevivência e prestações familiares (abono de família e subsídio de maternidade).

¹¹ Nos termos do art.º 19º da Constituição da OIT.

¹² MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102.

a respetiva análise¹³, feita pela OIT, em Genebra, no ano seguinte. O relatório encontra-se organizado por eventualidades/riscos. Para cada um deles é feita uma resenha atualizada da legislação, campo de aplicação, condições de atribuição das prestações e nível das mesmas. Não sendo possível detalhar o regime de cada um dos riscos cobertos, veremos apenas qual o campo de aplicação indicado pelo Governo português e as observações feitas por Genebra quanto à possibilidade de ratificação da convenção:

Cuidados médicos – em 31 de dezembro de 1958 estavam cobertos cerca de 794 300 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera a ratificação possível, sob reserva de elevação do nível dos cuidados médicos e da supressão das restrições ao fornecimento de medicamentos.

Subsídio por doença – em 31 de dezembro de 1957 estavam cobertos cerca de 794 300 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera a ratificação possível, sob reserva da modificação da disposição restritiva quanto ao não pagamento durante os primeiros dias de suspensão do trabalho (a convenção previa três dias, em Portugal a lei previa que esse período de carência era de seis dias).

Prestações de velhice – em 31 de dezembro de 1958 estavam cobertos cerca de 813 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT entende que uma eventual ratificação só será possível após diminuição da idade de reforma.

Prestações às famílias (abono de família) – em 31 de dezembro de 1959 estavam cobertos cerca de 912 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera possível a ratificação deste ramo.

Prestações de invalidez – em 31 de dezembro de 1958 estavam cobertos cerca de 813 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT faz depender uma eventual ratificação da revisão do nível das prestações de invalidez, que era inferior ao previsto na convenção.

Nas observações finais, o relatório do Governo português, assumindo a impossibilidade de ratificação da convenção atento o quadro existente, anuncia a reforma em preparação:

Em 28 de Maio de 1957 foi enviada às Câmaras pelo Ministério das Corporações e Previdência Social uma proposta de lei relativa a profunda reforma da Previdência Social, a qual comporta a criação dum seguro de maternidade e extensão do direito a hospitalização, maior proteção aos tuberculosos, melhoria das pensões de invalidez e velhice, etc., além da reorganização administrativa com base regional na eventualidade da doença, maternidade e abono de família e centralização ao âmbito nacional dos seguros de pensões.

Esta proposta vai ser brevemente apreciada pelas Câmaras com atenção por proposta análoga dimanada do Ministério da Saúde, relativamente a nova estruturação dos serviços nacionais de saúde e assistência.

Embora a proposta de lei sobre previdência social não contenha qualquer regulamentação é de esperar que, introduzida esta, haja lugar para exame das possibilidades de ratificação da convenção n.º 102.¹⁴

¹³ OIT/Archives Genève – Pasta ACD – 7-51-102.

¹⁴ MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102

O teor deste relatório, bem como as observações feitas pela OIT, relativas a cada um dos riscos, que atrás se transcrevem, mostram a influência externa, inequívoca, na conformação do ordenamento jurídico português no domínio social (Rodrigues, 2013).

3. A política social em debate num contexto de mudança

A consciência política dos tímidos passos da Previdência Social ao longo das décadas precedentes, a convicção da necessidade da mudança, a pressão externa, vinda das organizações internacionais e do conhecimento da evolução dos outros países, estiveram na origem da Reforma de 1962, longamente preparada, como já se referiu.

Para além do impulso político, há que sublinhar que, ao contrário da legislação de 1935, que fora elaborada sem intervenção de especialistas (Guibentif, 1985a, p. 57), a reforma de 1962 mobilizou técnicos e estudiosos, quer antes, quer depois da sua concretização. Referiremos a *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*¹⁵, a revista *Estudos Sociais e Corporativos*¹⁶, ou a *Análise Social*¹⁷, como fóruns privilegiados do debate sobre a reforma, a sua ligação à evolução do corporativismo e, mais tarde, sobre a transição do Estado Novo para o Estado Social, defendida nos anos finais do regime por Marcelo Caetano, já no exercício do cargo de Presidente do Conselho.

Alguns debates na Assembleia Nacional, bem como o Parecer da Câmara Corporativa sobre a Reforma da Previdência, de 1961, permitem um retrato ilustrativo da importância destes temas naquela época. Embora alertasse contra o papel dirigista, «avassalador» e «esterilizante» do Estado, o subsecretário de Estado da Assistência Social, José de Melo e Castro, apresentou o argumento do «sinal dos tempos» para justificar a colaboração entre a *assistência* e a *previdência social*. Ou seja, desejava-se, na realidade, a substituição progressiva da primeira pela segunda, pois, segundo as palavras do subsecretário de Estado, cabia «mal com a nossa era de segurança social, de direito à educação, ao trabalho e a saúde a chamada distribuição das sopas», a qual já tivera «a sua oportunidade e a sua beleza num quadro de caridade conventual» (Pimentel, 1999, p. 504).

No debate foi a florada por alguns a possibilidade de transformar o sistema de previdência social num sistema de segurança social, segundo os princípios vigentes na Europa ocidental.¹⁸ Reconhecia-se, ao mesmo tempo, no *Parecer* que a falta de redis-

¹⁵ Publicada entre 1950 e 1961, criada no Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa.

¹⁶ Publicada pelo Centro de Estudos Sociais e Corporativos, da Junta de Acção Social, a partir de janeiro de 1962 e até à queda do regime.

¹⁷ Publicada a partir de 1963, inicialmente da responsabilidade do Gabinete de Investigações Sociais.

¹⁸ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa*, suplemento ao n.º 4, VII Legislatura, 18 de dezembro de 1961 («Proposta de lei sobre remodelação da previdência social», 180-184) e 19 de dezembro («Estatuto da Saúde e Assistência», 132-133).

tribuição era uma limitação do sistema de proteção social à época, quando não vigorava em Portugal o conceito de assistência pública como redistribuição obrigatória do rendimento social, a fim de satisfazer as necessidades de subsistência individual e familiar (Pimentel, 1999, p. 505).

Respondendo às críticas dos que consideravam que se deveria ir mais longe na reforma da *Previdência Social* corporativa e adotar um sistema de *Segurança Social* generalizado, abrangendo toda a população e cobrindo integralmente todos os riscos, era referido no mesmo *Parecer*, confundindo os conceitos de segurança e de previdência social, que «a previdência total seria a imprevidência geral» (Pimentel, 1999, pp. 505-506).

No *Parecer*, a Câmara Corporativa considerou ainda a noção de Segurança Social assente no reconhecimento do dever da sociedade de apoiar o indivíduo e a família, quando se verificasse desequilíbrio grave entre as necessidades individuais e familiares e os meios de as satisfazer causado por riscos — maternidade, doença, invalidez ou morte — que determinassem a interrupção ou o fim dos meios de subsistência. Era, assim, objetivo da segurança social a prevenção dos riscos sociais e a reparação ou eliminação das suas consequências através de «rendimentos de substituição» — prestação em dinheiro, bens ou serviços ligados à profilaxia da doença, organização de serviços de medicina do trabalho e à prevenção de acidentes e de doenças profissionais (Pimentel, 1999, p. 506).

Entre os responsáveis dessas instituições, o contacto com a miséria começou a modificar a mentalidade «caritativa» de alguns e, a partir da década de 50, começou também a surgir um pensamento que, em vez da «distribuição de sopas», defendia a ligação da assistência pública à previdência social, início de um caminho que desembocaria na remodelação do sistema de previdência e na discussão sobre segurança social (Pimentel, 1999, p. 507; Carolo, 2015, pp. 112-113).

Na compreensão da Reforma da Previdência Social de 1962, enquanto projeto de intervenção político-social do Estado há que considerar a importância do papel dos técnicos que detinham responsabilidades fundamentais nas instituições públicas (Carolo, 2006). Por trás da dimensão e do impulso políticos há, na verdade, todo um diálogo de técnicos, a nível interno e externo, num plano vertical e horizontal, que, também eles, consensualizam a dimensão conceptual, a nível do pensamento e das linguagens, e operativa das políticas sociais, que vão expandir-se e disseminar-se.

Este trabalho técnico de preparação assume a maior relevância: são os técnicos dos organismos nacionais que articulam entre si e com os peritos externos e com profissionais de organismos congéneres de outros países, constituindo uma «comunidade epistémica» do social de que fala Sandrine Kott, sublinhando a importância destas redes na internacionalização das políticas sociais e na disseminação de um património normativo comum (Kott, 2008, pp. 26-46).

Provavelmente, este fator que, aliás, veio modificar radicalmente as condições do debate no seio da estrutura do poder, «aquando da elaboração da segunda lei da previdência, no período de 1957 a 1962, com a intervenção no processo legislativo de um avultado corpo de funcionários especializados» (Guibentif, 1985, p. 51) constitui um dos fatores explicativos do alcance desta Reforma.

O debate político e técnico que está na base da Reforma de 1962 inscreve-se num país eminentemente rural, com atraso social e económico notório face à Europa desenvolvida, mas que começa a viver um novo cenário, com algum desenvolvimento industrial, estimulado pela adesão à EFTA¹⁹.

A economia cresceu mais que a dos países mais desenvolvidos da Europa, pela primeira vez. Entre 1960 e 1974, o PIB *per capita* (medido em paridade do poder de compra) cresceu de 45% para 64% da média dos 15 países que integravam a CEE em 1990 (Ramos *et al.*, 2009, p. 689). Por outro lado, o crescimento foi acompanhado de uma melhor redistribuição dos benefícios: «a percentagem dos salários no rendimento nacional bruto evoluiu de 39,4% em 1950 para 44,3% em 1964.» (Ramos *et al.*, 2009, pp. 688-689).

A década de 1960 e o início da década seguinte ficam marcados pela convergência económica, mas não política, com a Europa (Lobo 2000, pp. 622-623). Esta convergência coincide, e em alguma medida decorre, da adesão à EFTA (1959), que para Barreto (2000, p. 75) terá sido o início da integração europeia portuguesa.

Duas outras notas indispensáveis para caracterizar o contexto português neste período. O fenómeno da emigração em massa na década de 60, por motivações de ordem económica, social e também política, que, entre 1971 e 1972, terá atingido cerca de 2% da população portuguesa, porventura o maior valor de sempre só comparável a 1913 (Cabral, 1976). As guerras coloniais, que a partir de 1961 mobilizaram o país e os seus recursos, humanos e materiais, que, a somar à emigração, provocaram uma quase inédita diminuição da população e da mão-de-obra, atingindo valores na ordem dos 25% (Ramos *et al.*, 2009, p. 688), o que fora à época reconhecido pelo próprio Marcelo Caetano (Caetano, 1974, pp. 134-136).

4. A reforma da Previdência Social

A lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, que consubstancia a Reforma da Previdência Social, estava em preparação há vários anos, como vimos referindo. Em relação às alterações propostas manteve a estruturação do modelo da previdência de 1935, embora segundo novos princípios e uma nova configuração institucional, num processo político de «continuidade na forma e rutura quanto ao conteúdo» (Guibentif, 1997, p. 29).

A lei de 1962 define mudanças imediatas e desenha o que irá ocorrer nos anos seguintes, completando o *puzzle* da Reforma em sucessivos impulsos²⁰, sob a direção do ministro das Corporações e Previdência Social, Gonçalves de Proença.

¹⁹ Cf. Leitão, Nicolau (2004), que explica o modo como Portugal se tornou um dos membros fundadores da EFTA, com direito a um regime específico para a sua economia em desenvolvimento.

²⁰ Em 1962, a reforma empreendida pela Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, conduz à criação de: a) Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, Decreto-Lei n.º 44 307, de 27 de abril de 1962, para assegurar, em especial, a proteção dos trabalhadores contra o

Consideremos o seu discurso nas comemorações do 30º aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional, em 30 de setembro de 1963, um ano e pouco depois da publicação da lei que institui a Reforma (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1964). Referindo a «luminosa caminhada seguida pela nossa política social desde 1933», explica o alcance da reforma, de «carácter revolucionário e inovador»:

Algumas das novas aplicações constituem, de facto, autênticas inovações, tanto para o nosso direito, como para até muitos sistemas estrangeiros, o que melhor se evidenciará passando-as em revista. Começando pelos benefícios imediatos, destinados a cobrir os seguros de doença, maternidade e encargos de família, permitimo-nos chamar a atenção especialmente para as seguintes inovações: criação do seguro tuberculose [até então o regime era o regime geral da doença]; criação do seguro maternidade [passa-se de 30 dias de dispensa da trabalhadora, a expensas da entidade patronal, para um subsídio pago pela previdência de 100% do salário, durante 60 dias]; alargamento do período de concessão de subsídios por doença e sua articulação com a invalidez; redução do «período de espera» no pagamento desse subsídio; e, finalmente, alargamento do internamento hospitalar para todos os efeitos (medicina e cirurgia) tanto em favor dos beneficiários, como dos seus familiares [até então abrangia apenas os beneficiários e só para efeitos de cirurgia]. (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1964, pp.19-20).

(...) Referirei, no entanto, ainda dois outros benefícios que serão introduzidos (...): o primeiro, (...) as pensões de invalidez e velhice deixam de ser definitivas como até agora, para poderem elas também, receber aumentos de atualização em correspondência com o custo de vida (...) O segundo consiste na perspectiva da extensão da pre-

risco da silicose (o seu âmbito de ação seria alargado às atividades de comércio, indústria e serviços pelo Decreto-Lei n.º 478/73, de 27 de setembro); b) Caixa Nacional de Pensões, Portaria n.º 21 546, de 23 de setembro de 1965, cujo Estatuto integra no seu âmbito os beneficiários das caixas de previdência e abono de família protegidos nas eventualidades de invalidez, velhice e morte; c) Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, Decreto-Lei n.º 46 813, de 30 de dezembro de 1965, instituição que passa a assegurar as funções de organismo de ligação entre as instituições portuguesas de previdência e as suas congêneres de países aos quais Portugal se encontrava ligado por instrumentos internacionais em matéria de Segurança Social; d) Com base no disposto na Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, o Decreto n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963, aprova o regulamento geral das Caixas Sindicais de Previdência, fixando a sua estrutura, funcionamento e esquemas de benefícios (Caixas de previdência e abono de família para a proteção dos beneficiários e seus familiares na doença, maternidade e abono de família; caixas de pensões para a proteção de beneficiários e seus familiares na invalidez, velhice e morte; e caixas de seguros para a cobertura de riscos especiais); e) o Decreto n.º 46 548, de 23 de setembro de 1965, aprova o regulamento geral das Caixas de Reforma ou Previdência (instituições de previdência pertencentes à 2ª categoria).

Para coordenar a ação das caixas de previdência e abono de família, prevê a Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, a existência de uma federação de âmbito nacional designada por Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família, formalizada pela Portaria n.º 22 451, de 13 de janeiro de 1967, com estatuto publicado no Diário da República n.º 15, II Série, de 18 de janeiro. Note-se que paralelamente a estas instituições e destinada aos funcionários públicos, é criada a ADSE – Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado, pelo decreto-lei n.º 45 002, de 27 de abril de 1963.

vidência a novas camadas da população activa nacional, designadamente os trabalhadores independentes e os trabalhadores do mar e do campo. (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1964, pp. 27-29)

Com as sucessivas concretizações no plano da proteção social, ao longo dos anos 1960, que radicam na Reforma iniciada em 1962, podemos falar de uma paulatina aproximação de Portugal ao modelo de Estado-Providência. Esta aproximação ocorre com a introdução de alterações ao nível das instituições, cobertura dos riscos e população abrangida e ainda no financiamento. Eis uma breve descrição das mudanças ocorridas, no plano dos princípios e da configuração institucional, no sistema previdencial português na década de 1960:

i) Centralização institucional

Desenvolveu-se a partir da criação das Caixas Distritais de Previdência (hoje Centros Distritais de Segurança Social), da Caixa Nacional de Pensões e da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, tendo esta última significado a inclusão das doenças profissionais no esquema da previdência. Destas instituições a mais importante foi a Caixa Nacional de Pensões (atualmente Centro Nacional de Pensões), regulamentada em 1965 e definida como o «travejamento central da Reforma»²¹. Destinava-se à gestão das prestações de longo prazo: as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência. Esta instituição é reveladora de uma inequívoca ação centralizadora na organização do sistema de proteção social.

Este exemplo demonstra que a centralização não foi apenas administrativa, uma vez que promoveu também a especialização das caixas por riscos²², permitindo uma maior eficiência e uma maior estabilidade ao sistema de proteção, mas também, e sobretudo, a extensão da sua cobertura.

ii) Tendência de Universalidade

No campo de aplicação pessoal promoveu-se um forte alargamento do número de beneficiários aos assalariados dos setores secundário e do terciário ainda não cobertos, uma vez que a inscrição se torna, a partir de agora, obrigatória a nível distrital. Os objetivos previstos para a extensão do sistema foram: a cobertura total de 20% de assalariados do comércio, da indústria e dos serviços ainda excluídos do sistema; a cobertura dos trabalhadores independentes; a reformulação completa de uma previdência rural até então muito precária, que viria a ser alvo de uma reestruturação em 1969²³.

²¹ Portaria n.º 21 546, de 23 de setembro de 1965.

²² Para um aprofundamento destas evoluções consultar Lucena (1976b, pp. 155-161).

²³ Lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969.

No campo material estabelecia-se o objetivo de melhoria do sistema existente através da extensão dos riscos cobertos (criação do seguro por morte, desenvolvimento do seguro de doença, maternidade, doenças profissionais) e um significativo e continuado aumento das pensões e abonos de família.

Em 1969, a Reforma da Previdência Rural permitiria a universalização do Abono de Família.

Estas evoluções desenvolveram-se numa lógica de aproximação e uniformização dos regimes das diversas Caixas de Previdência, permitindo o início do desenvolvimento de um Regime Geral de Segurança Social (Guibentif, 1997).

iii) Financiamento nacional

Inevitavelmente, o Estado acaba por ser forçado a assumir-se como financiador do sistema, em consequência dos objetivos políticos que estabelecera com a Reforma de 1962. O caso paradigmático é o do financiamento da extensão da Previdência Rural realizado através de transferências entre as Caixas Sindicais de Previdência para as Casas do Povo para custear a introdução do Abono de Família aos trabalhadores rurais.

Trata-se, conforme se reconhece no Parecer da Câmara Corporativa²⁴ que precedeu a lei da extensão da previdência aos rurais, da aplicação do princípio da «solidariedade nacional» (Lucena, 1976b, pp. 169-170; Lucena, 2000, pp. 157-160; Carolo, 2006 e 2015).

Todos estes elementos demonstram, de forma inequívoca, a importância da iniciativa governamental²⁵, que se traduziu na afirmação do Estado enquanto ator principal e financiador do sistema de proteção social, o que constitui um pressuposto fundamental do Estado-Providência. A ideia chave é a de que a «um progresso real da «Previdência» corresponde o reforço da intervenção e penetração estaduais, quer no que diz respeito gestão dos organismos, quer quanto à planificação global» (Lucena, 1976b, p. 174).

Esta evolução consubstanciou-se num movimento centralizador em quatro dimensões:

- i) nova organização das caixas no sentido da constituição de um regime geral;

²⁴ A Reorganização das Casas do Povo e a Previdência Rural, Parecer da Câmara Corporativa n.º 22/IX, Acta n.º 115, de 18 de dezembro de 1968.

²⁵ Note-se que, tal como já se referiu, a intervenção do Estado já havia sido decisiva, anteriormente. A título de exemplo: em 1940 e 1943 com a possibilidade de criação de instituições de previdência pelo Estado (Decretos n.º 30711, de 29 de agosto de 1940 e n.º 3674, de 20 de fevereiro de 1943); em 1942 com a introdução da política de Abono de Família (Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de agosto 1942); 1946 com a instituição da Federação das Instituições de Previdência que permitiram o desenvolvimento dos Serviços Médico-Sociais (Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 Abril 1946).

- ii) o regime geral como referência para a extensão do sistema da Previdência Rural e a tendência de aproximação de ambos os regimes;
- iii) o crescente aprofundamento da cooperação entre a previdência e a assistência, visível em muitos aspetos, e que, formalmente, culmina na integração destas num só ministério em 1973;
- iv) enfim, o Estado assumindo a responsabilidade do financiamento e arquitetura do modelo enquanto sistema nacional público. No fundo estava em curso uma transição crucial: a passagem da previdência à conceção da segurança social como um todo coerente, que aos poucos se foi impondo em Portugal (Lucena, 1976b, p. 171; Carolo, 2006; Pereirinha & Carolo, 2010; Carolo 2015).

Indiscutivelmente verificou-se a ocorrência de um rápido aumento da população abrangida pelo sistema²⁶ com uma nova orgânica institucional que viria a determinar a atual configuração do sistema português de segurança social (Guibentif, 2000, p. 413). Na verdade, a lista das eventualidades da segurança social portuguesa ficou, fundamentalmente, delimitada entre 1935 e 1975, sendo a maior parte dela definida em 1935 e em 1962 (Carreira, 1996, pp. 389-390). Dos riscos tradicionalmente cobertos só o desemprego, que estava previsto, não foi regulamentado, ainda que existisse o Fundo de Desemprego²⁷. Esta eventualidade só ficaria coberta no pós-25 de Abril²⁸.

Esta posição é, de certa forma, também partilhada por Ilídio das Neves ao considerar que o sistema de segurança social existe de forma minimamente organizada desde 1935, com a Lei n.º 1844, de 26 de março (Neves, 1993, p. 11) e que historicamente o crescimento mais importante do número de pensionistas ocorreu entre 1971 e 1975 (Neves, 1993, p. 99), ou seja, boa parte no período do Estado Novo devido ao esforço de investimento social iniciado com a Reforma da Previdência de 1962.

²⁶ A este propósito ver Pereirinha e Carolo (2006).

²⁷ O Comissariado do Desemprego, que instituiu o Fundo, foi criado em 1932, pelo decreto n.º 21 699, de 30 de setembro, foi criado para acudir à crise, tinha vocação temporária. No entanto, atravessou todo o período do Estado Novo, e só viria a ser extinto e substituído pelo Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego através do decreto-lei n.º 759/74, de 30 de dezembro. Na verdade, a lei n.º 1884, de 1935, previa a proteção do desemprego, remetendo a sua regulamentação para mais tarde, o que nunca veio a acontecer. Já a lei de 1962, que revogou a lei da Previdência de 1935, também referia que entre os fins de previdência das Caixas Sindicais estava o desemprego involuntário, remetendo para diploma especial, que não chegaria a ser publicado.

No entanto, apesar de não estar consagrado em lei, existem alguns epifenómenos na década de 1960, que prenunciam a emergência deste subsídio:

«(...) desde o princípio da década de 60, alguns subsídios concedidos pelo Fundo de Mão-de-Obra (por exemplo, em casos de reconversão tecnológica) pareciam abrir caminho, lentamente, à criação do seguro de desemprego» (Lucena, 1982, pp. 923-924). Cf. Também Soeiro de Sousa (1966b).

²⁸ O primeiro diploma a regular o subsídio de desemprego foi o decreto-lei n.º 169-D/75, de 31 de março.

A sucessiva criação das eventualidades no período do Estado Novo, espinha dorsal do sistema de Segurança Social que estava em construção, sobretudo após a Reforma de 1962, bem como o grande crescimento do número de beneficiários durante os anos 1960, e em particular depois das políticas de Marcelo Caetano, proporcionavam, todavia, níveis muito limitados de proteção social, no quadro de um sistema que estava longe de ser universal. No entanto, se considerarmos a situação vivida no dealbar da década de sessenta, em matéria de previdência social, compreendemos o salto qualitativo e quantitativo que, apesar das limitações do regime, se deu nos anos finais do Estado Novo.

Regressemos à OIT enquanto referência internacional no plano social. Com as mudanças que foram sendo introduzidas pela Reforma, que iam ao encontro das observações feitas em 1960 pelos técnicos da OIT, que atrás mencionámos, o país estaria em condições de ratificar a convenção n.º 102 (normas mínimas da Segurança Social), já que era obrigatório subscrever apenas três dos nove riscos e se podia determinar o nível de população abrangida, em função do desenvolvimento do Estado membro. No entanto, a existência das províncias ultramarinas e a respetiva fase de desenvolvimento, impedia tal ratificação. Isso mesmo é assumido pelo Governo português em relatório elaborado no âmbito do artigo 19 e sobre a convenção n.º 102, referente ao ano de 1967: «em virtude de não ser possível aplicar certos princípios da convenção a todo o território português, especialmente a algumas províncias ultramarinas, considera-se desaconselhável para já a sua ratificação.»²⁹.

Mesmo no campo político esta reforma foi fundamental. Por um lado, porque «o europeísmo» é muito nítido no plano das grandes linhas do sistema institucional e no das técnicas jurídicas utilizadas» (Lucena, 1976b, p. 165), por outro porque implicou um fortalecimento das relações de cooperação com outros países, como foram as Convenções de Segurança Social assinadas com França (1957) e Espanha (1962 e 1969), República Federal da Alemanha (1964) e Luxemburgo (1965), entre outros (Pereira, 2009)³⁰.

No plano interno coincidiu com um período de uma intenção de maior abertura política e até tolerância de alguma atividade sindical a partir de 1969 (Barreto, 1990), constituindo para o regime um impulso de legitimação política visível na tentativa de transição política do Estado Novo para o Estado Social no período marcelista, que representou uma renovação na continuidade do corporativismo, embora com progressos reais, sobretudo no campo social.

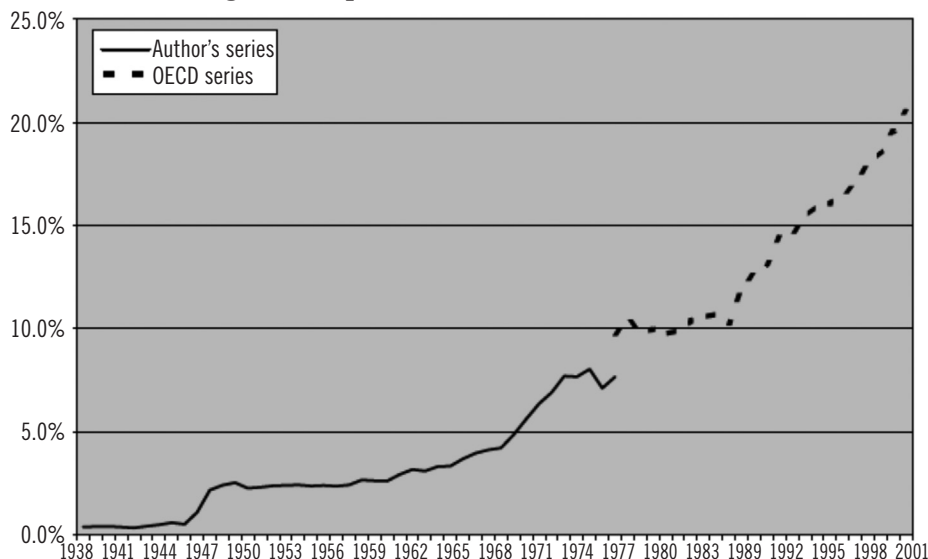
²⁹ MTSS/ Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102.

³⁰ Sobre este assunto veja-se Pereira (2009), em particular pp. 488 e seguintes, que explica em detalhe a celebração de convenções de segurança social, bilaterais, com vários países, determinadas pela crescente expressão numérica dos emigrantes portugueses aí radicados. Note-se que o sistema previdencial português, no plano institucional, se foi moldando a essa nova realidade: em 1958 foi criado o Serviço dos Acordos Internacionais sobre Segurança Social, no seio da Federação das Caixas de Previdência; este serviço viria a ser substituído, em 1965, pela Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (Pereira, 2009, p. 492).

5. O que mostram os números

a) Despesa social

Figura 1: Despesa Social em % do PIB de 1938 a 2001



Fonte: Carolo & Pereirinha (2010, p. 478).

Os anos da década de 60 são marcados pela Reforma de 1962, que levou ao desenvolvimento do regime unificado da Previdência Social, com base na agregação das instituições corporativas. A despesa social, que vinha de níveis muito baixos e aquém da maioria dos países europeus, em especial das democracias liberais, aumenta progressivamente desde o início dessa Reforma, acentuando-se muito esse crescimento a partir de 1969 e até ao final do regime.

A explicação para este crescimento deve-se ao facto de ter sido neste período que ocorreu o preenchimento de algumas importantes lacunas de proteção social, porventura, como reação do regime à forte emigração (Lucena 1976b, Pereira 2009) e mobilização para a Guerra Colonial, as quais haviam provocado uma diminuição da população ativa. Era tempo de estimular a participação no mercado de trabalho de novos grupos profissionais.

Neste sentido, deverá destacar-se que este período correspondeu à atribuição do abono de família e pensões de velhice para os trabalhadores rurais, a inclusão no sistema de previdência social de algumas profissões (*v.g.* cabeleireiras, jornaleiros, pescadores das pescas industriais (Garrido, 2012) e, sobretudo, empregadas domésticas), que passaram a ter um esquema de proteção especial integrado no regime geral da Previdência Social.

Assim, de 1971 a 1974, portanto antes do início da transição democrática em 1974, assistiu-se a um forte crescimento da despesa social, com um ritmo anual na ordem

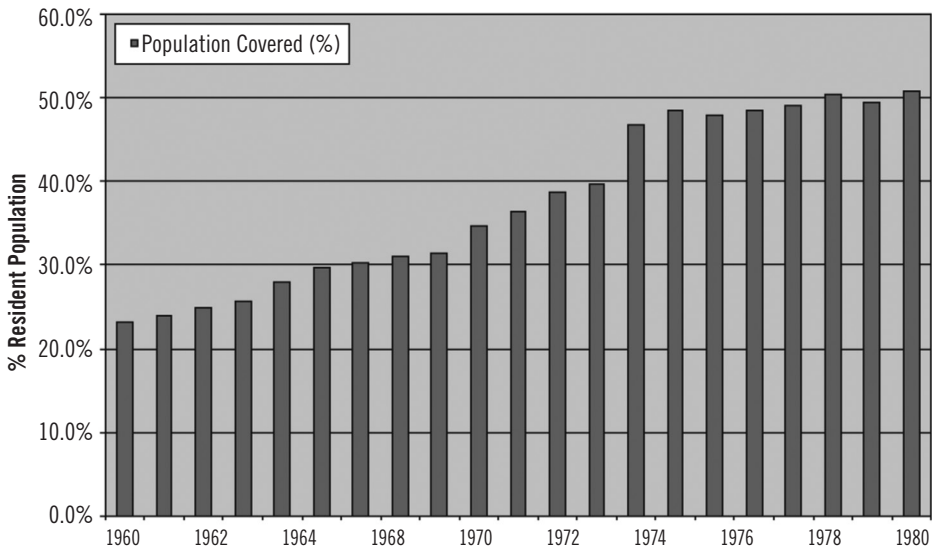
dos 35-37%. No último ano do regime do Estado Novo, a percentagem da despesa social no PIB rondava os 6%, ou seja, em cinco anos aumentou perto de 50%, já que, em 1969, era de apenas 4% (Figura 1). Note-se que cerca de 64% deste acréscimo se ficou a dever ao aumento da despesa com pensões (invalidez e velhice), quer no regime geral, quer, sobretudo, no regime especial de previdência dos trabalhadores rurais (Carolo, 2015, pp. 89-90).

Trata-se, pois, de um substancial aumento da despesa social. No entanto, é preciso ter em consideração os baixíssimos níveis de que se partia, sem comparação na Europa desenvolvida. A título de exemplo, entre 1970 e 1973, a República Federal da Alemanha vê o peso da despesa social no PIB subir de 21,5 para 26,6%, a França de 19,2 para 21,5% e o Reino Unido de 15,9 para 17,8%³¹.

Em linha com a teoria do *Welfare State*³², a análise realizada sobre a evolução do PIB e despesa social em Portugal permite identificar uma correlação positiva com o crescimento económico, sobretudo, a partir da década de 60, ainda que longe do padrão europeu (Esping-Andersen, 1993; Carolo & Pereirinha, 2010). No período 1960-1975 a despesa social em Portugal cresceu mesmo a um ritmo muito superior ao dos países da então CEE, atingindo os 4% do PIB em 1969, conforme foi demonstrado por Medina Carreira (Carreira, 1996, p. 470).

b) Cobertura pessoal

Figura 2: População coberta pelo sistema de Previdência Social (incluindo Estado) de 1960 a 1980



Fonte: Carolo & Pereirinha (2010, p. 489).

³¹ Dados Eurostat, citados em Tasso (1991).

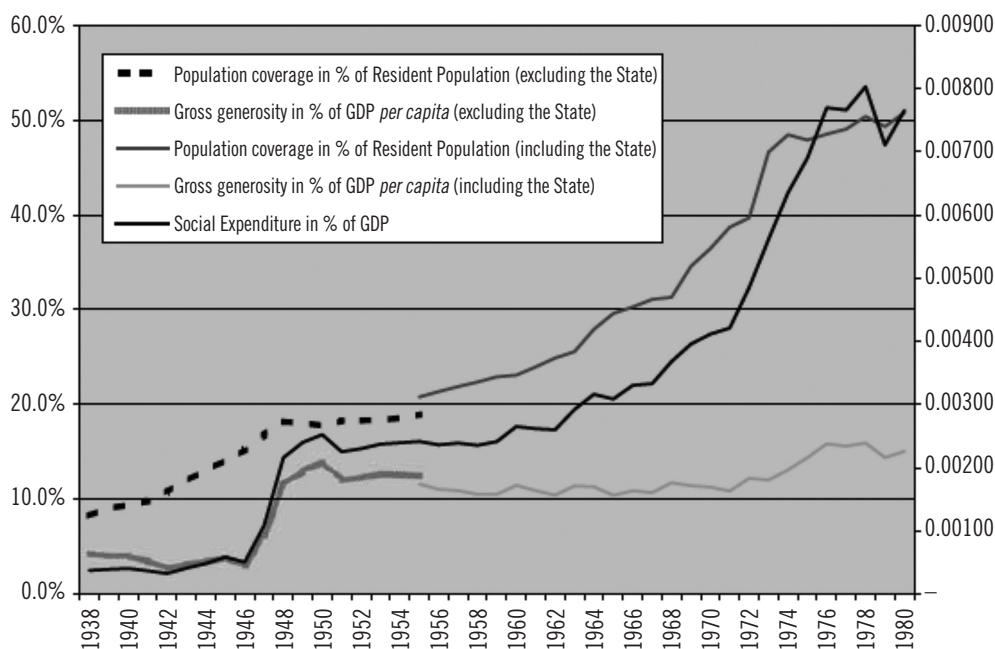
³² Cf., entre outros, Esping-Andersen, Gosta (1999), ou Flora, Peter (2016).

A partir da leitura da Figura 2, é notória a expansão da Previdência, pelo aumento mais acentuado do número de beneficiários, a partir de 1963. Um novo impulso é visível a partir de 1969, já no período marcelista, onde foram introduzidas novas prestações sociais, alargando a Previdência a profissões que, até aí, não tinham essa cobertura (*v.g.* sobretudo os trabalhadores rurais), o que se reflete no acentuado crescimento do número de beneficiários entre 1969 e 1973. Note-se que a atribuição de pensões aos rurais abrangeu largos milhares de trabalhadores àquela data já em inatividade, por velhice, o que alargou muito o âmbito de abrangência da Previdência.

Na leitura destes dados não deve ser escamoteado o fator demográfico, já que foi notório o crescimento da população ativa, sobretudo pela feminização do emprego, devido à guerra colonial e à forte emigração (Pereira, 2009 e Carolo, 2015, p. 95).

c) Cobertura material

Figura 3: Decomposição da Despesa Social em % do PIB: efeito cobertura da população e impacto da generosidade das prestações



Fonte: Carolo & Pereirinha (2010, p. 492).

O Gráfico apresenta, para o período de 1938 a 1980, a decomposição do peso da despesa social no PIB, no produto das componentes de cobertura pessoal e de cobertura material ou efeito de generosidade³³. Verifica-se assim que, no período do pós-guerra, tem lugar um crescimento da despesa social, resultante do alarga-

³³ Efeito na despesa da evolução relativa do montante das prestações.

mento da cobertura material de riscos pela criação de novas prestações sociais e pela expansão dos cuidados de saúde (Carolo, 2015, p. 98). A esse impulso do pós-guerra segue-se um novo e significativo impulso na cobertura da população em matéria de Previdência, a partir de 1962, com a Reforma, que se exponencia a partir do Governo de Marcelo Caetano, com a maior abrangência da Previdência, através da extensão do sistema aos trabalhadores rurais (pensões de velhice e abono de família) em 1969.

A análise das prestações sociais permite evidenciar a evolução da cobertura material, onde é também visível uma uniformização tendencial da cobertura dos riscos sociais pelas diferentes instituições, contribuindo para uma certa homogeneidade e efetividade do sistema de proteção social, sobretudo entre 1969 e 1973.

De forma mais pormenorizada, a explicação da cobertura material está ligada à própria evolução institucional da Previdência e tem um papel relevante na compreensão da evolução da despesa.

Assim se pode compreender a extensão do abono de família aos trabalhadores rurais, bem como a introdução de pensões de invalidez e de velhice (Lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969), tendo como referência o regime das caixas. As prestações sociais para cobertura dos riscos eram, essencialmente, pensões de invalidez e velhice, sobrevivência, subsídios de morte/funeral e, mais tarde, o abono de família, com as prestações complementares – subsídio de casamento, nascimento, aleitação e funeral (Carolo, 2015, p. 97).

A par das transformações ocorridas com o alargamento do abono de família, a intervenção do Estado foi também fundamental na área da Saúde. A Reforma da Previdência Social de 1962 veio permitir a generalização dos cuidados de saúde às Casas do Povo e Pescadores, aos familiares dos beneficiários e possibilitar melhorias no esquema de subsídio de doença que já existia. Este aspeto é elucidativo quanto à dimensão da gradual universalização do acesso aos cuidados de saúde que foi resultado de uma decisão política e, porventura, perspetivaria já a ideia da criação de um sistema nacional de saúde (Lucena, 1976b).

Concluindo, no período da Reforma de 1962, que se estende por toda a década de 1960, é dominante o efeito de alargamento da *cobertura*, que prossegue até 1973. E de tal forma sucede que, em 1973, a cobertura pessoal do sistema de segurança social se torna praticamente universal (Carolo & Pereirinha, 2010; Carolo, 2015, p. 99).

O aumento da despesa social, bem como o alargamento das coberturas pessoais e materiais, partem de uma situação de enorme atraso no início da década de 1960 (Barreto, 1995). A avaliação dos desenvolvimentos do regime de previdência social deve ter sempre em atenção este ponto de partida. Por outro lado, há que referir que, apesar desta evidente melhoria, estava-se muito longe ainda dos padrões de referência da Europa desenvolvida, com níveis médios das prestações sociais muito baixos, em percentagem dos rendimentos do trabalho, e um limitado patamar de proteção social.

6. Mais longe e mais além: o papel de Marcelo Caetano

A ação de Marcelo Caetano não configura uma rutura com o passado, que, em matéria de Previdência, se iniciara com a solução corporativa inicial e se recriara com a Reforma de 1962. O alargamento da Previdência aos rurais, porventura a sua maior realização em matéria social, e pelo qual foi justamente celebrado, estava previsto desde o início desta Reforma.

Na verdade, o texto da Lei 2115, de 18 de junho de 1962, dispunha «para a realização progressiva dos objetivos de ação médico-social, de assistência materno-infantil e de auxílio na invalidez, o Governo atuará com a possível urgência com vista a desenvolver e generalizar a proteção social aos trabalhadores rurais e suas famílias, considerando a mais eficaz coordenação, por via de acordos, de todas as instituições e serviços de previdência e assistência.» Este alargamento, que a lei preconizava, foi referido sistematicamente pelo ministro Gonçalves de Proença nos seus discursos³⁴.

Marcelo Caetano (1974), no seu *Depoimento*, que publica já no Brasil, conta a história, indo mais atrás ao início do Estado Novo: «ao lançar-se a organização corporativa encontrara-se uma solução feliz para os rurais». E continuava «a ideia era boa, bastantes casas do povo foram fundadas, aqui ou acolá, algumas ensaiaram atividades de aperfeiçoamento profissional, previdência e assistência, mas a verdade é que em setembro de 1968 os trabalhadores rurais estavam em situação de franco desfavor relativamente aos que labutavam no comércio ou na indústria.» (Caetano, 1974, p. 135).

Foi esta constatação que esteve na base da publicação da lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969, cuja execução prática Marcelo Caetano comenta:

«(...) andou-se bem depressa. Para que esta fosse possível reorganizaram-se as casas do povo e criaram-se onde as não havia. Mas não se esperou pelo funcionamento delas para executar a lei no lugar onde ainda não existissem. Era larga a definição do trabalhador rural, abrangendo nela os rendeiros e os que com os seus braços cultivassem terras próprias, além dos trabalhadores por conta de outrem.

Nos cinco anos e meio do meu governo os rurais foram beneficiando sucessivamente da concessão de abono de família, que para as famílias numerosas, tão frequentes nesse meio, constituía às vezes um segundo salário; da assistência na doença, com subsídio nos dias em que estivessem inativos, médico e medicamentos e incluindo assistência cirúrgica e cuidados para as famílias; subsídio de casamento; subsídio de nascimento de cada filho; subsídio de aleitação nos primeiros oito meses de vida da criança; subsídio para funeral, em caso de morte. Os rurais começaram a descontar para virem oportunamente a ter direito à reforma por velhice ou invalidez, mas como não era justo deixar na indigência tantos velhos e inválidos existentes por

³⁴ Entre muitos outros discursos, veja-se o que proferiu em 27 de maio de 1964, «A política social e a Nação», que marcou a cerimónia em que se anunciava o prosseguimento da execução da Reforma da Previdência, completando-a nas suas estruturas e esquemas e tornava pública a decisão do Governo de alargar os princípios definidores e as normas determinantes da política social a toda a população ativa nacional. Neste discurso, entre outras medidas, anunciava-se a criação da Comissão de Política Social Rural, à qual incumbiria estudar e propor as medidas consideradas necessárias a este alargamento. Cf. *Diálogo Corporativo* (Proença, 1965).

essa província a sobrecarregar a família e a comunidade local, estipulou-se imediatamente, a título de assistência, uma pequena pensão para os velhos dos dois sexos e para os inválidos. Foi esta uma das providências mais celebradas no País.» (Caetano, 1974, p. 136)

Nesse seu *Depoimento*, Marcelo Caetano menciona as outras categorias profissionais que foram objeto de atenção. Os pescadores, que tinham o seu esquema de previdência desfasado do esquema geral, e que viram os seus benefícios ampliados, graças à abolição do imposto do pescado, em 1970, que permitiu à indústria da pesca arcar com os encargos inerentes a esta ampliação. Os ardinhas, que passaram a estar incluídos no esquema geral da previdência, e, mais tarde, as empregadas domésticas.

A importância social das medidas tomadas por Marcelo Caetano foi enorme, uma vez que largas camadas da população passaram a estar abrangidas pela Previdência. Apesar de a agricultura estar a perder peso, a verdade é que era ainda maioritária na estrutura da mão-de-obra nacional³⁵.

É natural que as reformas sociais com Marcelo Caetano tenham incidido no meio rural, numa lógica de evolução funcional do sistema – a Previdência estava generalizada na indústria e demais assalariados no meio urbano. Abranger os rurais no esquema da Previdência, não só a população ativa, como os que já estavam inativos por idade ou invalidez, era tocar na maioria da população portuguesa. Daí os ecos vívidos que ainda hoje perduram na sociedade portuguesa sobre as mudanças sociais introduzidas por Marcelo Caetano.

Uma nota final sobre a reconfiguração do Estado Corporativo em Estado Social, por parte de Marcelo Caetano. Respeitando a Constituição de 1933, que definia, no seu artigo 5.º, o Estado português como uma República unitária e corporativa, cujos ideais e concretizações assumia, Marcelo Caetano lançou a fórmula do Estado Social, logo no início do seu mandato. Esta seria a evolução natural do Estado Corporativo, sublinhando a política social que iria prosseguir³⁶. Tratava-se da tão falada evolução na continuidade.

Questão diferente é saber se este Estado Social que Marcelo sonhara se constitui como um Estado Previdência, à luz do que vinha acontecendo desde o pós-guerra, no mundo ocidental. Aqui, mais do que a classificação, ou não, enquanto Estado Previdência do Portugal dos anos 1960 ainda com Salazar, ou do Portugal de Marcelo Caetano, que tem alimentado vários debates, interessa-nos sublinhar que, ao longo

³⁵ A agricultura ocupava 45% da mão-de-obra nacional em 1960. Durante os anos seguintes foi perdendo peso, mas era ainda o setor com maior número de trabalhadores. Em 1974, a população ativa distribuía-se quase equitativamente pelos setores primário (34,28%), secundário (33,05%) e terciário (32,68%) (Barreto, 1996; Barreto & Preto, 1996).

³⁶ Para além do já citado *Depoimento*, em que Marcelo explica em detalhe esta evolução do Estado Corporativo em Estado Social, vejam-se um conjunto de opúsculos publicados durante o mandato, cujos títulos falam por si: «Revolução Corporativa Revolução Permanente» (1968), «O Governo, fiel à Constituição Política, não pode deixar de ser fiel aos ideais corporativos» (1968), «O Estado dos nossos dias tem de constituir um Estado Social» (1970), «Estado Social» (1970).

da década, as concretizações ao nível da Previdência são múltiplas, logo a partir de 1962, abrangendo muito mais beneficiários nas várias eventualidades, a que corresponde um aumento de despesa pública significativo, que se vai paulatinamente aproximando dos níveis europeus.

No que toca à Previdência o caminho percorrido vinha de trás, mas a mudança estrutural, introduzida com a Reforma de 1962, abriu novos horizontes e foi, de forma lenta, mas continuada, avizinhandando Portugal dos níveis de proteção social que existiam nos países mais avançados.

António Barreto (1995), acentuando o enorme atraso do país no início da década de 1960, sublinha o caminho que foi sendo feito em matéria social, ainda durante o período autoritário:

«Em certo sentido, as mudanças sociais forçaram as mudanças políticas. É certo que, num segundo momento, a fundação do Estado democrático teve repercussões sociais e económicas essenciais (...). Mas a verdade é que não foi a revolução política que desencadeou as transformações sociais enumeradas: acelerou-as, consolidou-as, deu-lhes visibilidade e tradução formal, mas não as criou.» (Barreto, 1995, p. 847).

Quanto à questão do Estado Previdência, Barreto considera que a sua primeira fase de crescimento e alargamento, em Portugal, ocorreu até 1968, período em que são «feitos os primeiros ensaios de proteção social, mas tudo é ainda incipiente» (1995, p. 847). A segunda fase corresponde ao período entre 1969 e 1974, em que se regista «o primeiro arranque em massa da segurança social» (1995, p. 847). É, porém, no período democrático que se assiste à «explosão de todos os sistemas sociais» (1995, p. 847), com o alargamento e intensificação do Estado Previdência, cujos prolegómenos remontam à década anterior, a partir de 1962 e, sobretudo, a partir de 1969.

7. Gonçalves de Proença, o rosto da continuidade

Falar da década de 1960 e da transição entre Salazar e Caetano, em matérias sociais, impõe que se fale de Gonçalves de Proença, que foi ministro das Corporações e Previdência Social entre maio de 1961 e janeiro de 1970³⁷.

Profundamente salazarista, como os seus escritos bem testemunham³⁸, ancora a Reforma de que seria protagonista na legitimidade do Estado Novo e na legislação de 1935, que agora se renovava e recriava:

³⁷ José João Gonçalves de Proença nasceu em Rochoso, Guarda, em 1924. Professor universitário, desenvolveu atividade docente na Universidade de Coimbra (1947-1956), onde se doutorou, e no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, da Universidade Técnica de Lisboa (1956-61 e 1971-74), do qual foi diretor (1973-74). Foi fundador da Universidade Livre e, mais tarde, da Universidade Lusíada, onde lecionou até falecer (2012).

³⁸ Vejam-se os seus discursos, em *Diálogo Corporativo* (Proença, 1965). Denominador comum a todos é a profunda admiração pela obra de Salazar, que exalta em «Homenagem a Salazar», discurso proferido a 27 de abril de 1964, pp. 581-593.

Se pretendêssemos sintetizar em ideias mestras todo o sentido e alcance da proposta de lei para a Reforma da Previdência apresentada pelo Governo em 28 de maio de 1957, e obra dos meus ilustres antecessores, bem se poderia dizer que, do ponto de vista doutrinário, esse texto se insere em pleno na linha de desenvolvimento do nosso seguro social, tal como foi concebido na Constituição Política e no Estatuto do Trabalho Nacional e depois expressamente consagrado na Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935, facto que, sem dúvida, constitui o melhor elogio que aos princípios fundamentais da política portuguesa contemporânea se pode fazer e atesta bem a sua firmeza e larga visão. (Proença, 1965, p. 194)³⁹

A Reforma, que recebera em modo quase final do seu antecessor, Veiga de Macedo, viu a luz do dia pela sua mão, um ano depois da passagem de testemunho. Gonçalves de Proença é um ministro jovem, da confiança de Salazar, que eficaz e diligentemente lança a Reforma e dá vida às concretizações preconizadas pela mesma, ao longo da década⁴⁰. No plano internacional relaciona-se muito bem nos fóruns e com os mais altos dirigentes da Organização Internacional do Trabalho, favorecendo a endogeneização de ideias e políticas que vinham «de fora» (Rodrigues, 2013).

Protagonista desta significativa evolução na Previdência Social, embora sempre reverenciando o passado corporativo, o que garantia um discurso de continuidade, Gonçalves de Proença foi escolhido para continuar à frente do ministério quando Marcelo Caetano sucede a Salazar.

Permanecerá no Governo até à remodelação que ocorre em janeiro de 1970. Na data da partida escreve ao Presidente do Conselho:

Senhor Presidente:

Com muitos respeitosos cumprimentos, tenho a honra de acusar a receção da carta em que Vossa Excelência se digna comunicar-me a próxima recomposição ministerial. Igualmente agradeço as amáveis palavras com que teve a gentileza de referir a minha atuação.

Com toda a sinceridade posso afirmar que fiz tudo quanto me foi possível (o meu médico que o diga) para corresponder à confiança de V. Excelência e acompanhar o novo ritmo dado à ação do Governo nestes últimos tempos.

E com a mesma sinceridade reitero o testemunho da grande honra que tive em participar no primeiro Governo da presidência de V. Excelência e de alguma maneira, modesta embora, ter colaborado para o ambiente de paz e geral aceitação com que tem decorrido a sua atividade.

Melhor compensação, de resto, não poderia esperar para os meus quase dez anos (os melhores da minha vida) de atuação governativa continuada (...). (Antunes, 1985, p. 157-158)

³⁹ Discurso proferido no ato de posse dos Vogais do Conselho Superior da Previdência e da Habitação Económica. Data não referida, mas pelo contexto será anterior à publicação da Lei da Reforma da Previdência, em junho de 1962.

⁴⁰ A ação de Gonçalves de Proença está insuficientemente estudada e seria certamente muito útil que fosse objeto de investigação. Tendo publicado largamente os seus discursos, que são detalhados e analíticos, existe uma boa base de trabalho de partida para a investigação.

Não sai, porém, sem enviar alguns textos/projetos sobre matérias diversas que não tinham ficado prontos durante o seu mandato. Dentre eles, nota para o primeiro, que diz diretamente respeito à matéria que temos vindo a tratar:

Um decreto simples que estabelece, a título de experiência, um regime de liberalização da assistência médica da Previdência, semelhante ao instituído pela ADSE, e destinado a vigorar, para já, apenas nas cidades de Lisboa e Porto. Trata-se de um diploma, como é do conhecimento de V. Excelência, que eu há muito vinha estudando com todo o cuidado e sobre o qual assumi um compromisso público. Se igualmente merecer a aprovação de V. Excelência, como julgo ter-me apercebido, muito me agradaria deixar a ele ligado o meu nome. (Antunes, 1985, p. 158)

Esta proposta, com um carácter inovador, não teve seguimento.

8. Conclusões

A década de 60 correspondeu a um progresso inequívoco na evolução institucional, cobertura material e pessoal do sistema da Previdência Social, na qual a Lei 2115, que instituiu a Reforma da Previdência Social de 1962 – que vigorou como Lei de Bases até 1984 -, é absolutamente central (Carolo, 2006). Os dados estatísticos corroboram esta afirmação, inclusive demonstram o crescimento da despesa social e o crescente papel do Estado, também como financiador e não com uma mera intervenção supletiva (Lucena, 1976b, pp. 169-170).

As fontes primárias e os testemunhos pessoais (Caetano, 1974, pp. 127-129) permitem contextualizar e complementar esta perspetiva, confirmando que, no seio do regime, a ideia de extensão e universalização dos benefícios sociais da previdência (incluindo cuidados de saúde) era não só assumida, como foi sendo materializada gradualmente e de forma inequívoca (Carolo & Pereirinha, 2010).

A extensão da Previdência Social aos trabalhadores rurais é o caso mais relevante e elucidativo. Tratou-se de alargar a lógica de seguro social característica da organização do trabalho assalariado a uma vasta população rural, cujo modo de produção estava longe de se ter desenvolvido ao nível do capitalismo industrial de então.

Sem negar a importância política da decisão de alargamento da Previdência aos rurais, datada de 1969, que é considerada – justamente, pelo impacto que teve na sociedade portuguesa – uma das mais importantes heranças de Marcelo Caetano, na verdade não existe base empírica que sustente que esta resultou da sua iniciativa ou que corresponde a uma qualquer mudança de rumo na evolução do sistema. Afinal, a cobertura dos trabalhadores rurais estava prevista na Lei de 1962 (ainda que de forma gradual e sujeita a estudos posteriores) e a consciência da sua importância foi assumida sistemática e publicamente pelo então Ministro das Corporações e Previdência Social, Gonçalves de Proença, pelo menos desde 1964 (Proença, 1965, pp. 265-269).

A importância das evoluções ocorridas neste período foi de tal ordem que algumas vigoram ainda nos dias de hoje. A título de exemplo, aponte-se o facto de ser comum

as pessoas ainda dizerem que vão ao médico da «Caixa», para além de toda a estrutura do sistema previdencial, incluindo o Centro Nacional de Pensões (que vem de 1965), o pagamento do décimo terceiro mês das pensões, ou até o regime especial dos trabalhadores agrícolas, hoje designado por Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas (RESSAA) (Carolo, 2006, p. 124).

Todos estes elementos configuram uma convergência do sistema da Previdência Social com os modelos mais evoluídos, que sem prejuízo das diferenças assinaláveis no nível de desenvolvimento económico, almejou a universalização e uma cobertura de riscos sociais em tudo semelhante aos congéneres europeus, o que vem sendo reconhecido na historiografia mais recente⁴¹.

Para esta convergência contribuiu decisivamente a implementação da redistribuição no sistema de Segurança Social, que se iniciou na década de 1960, com a inclusão no regime contributivo de trabalhadores com carreiras muito curtas ou especiais, como os trabalhadores rurais, em 1969 (Mendes, 2005, p. 121); mas também pela diminuição das contribuições das pensões, permitindo assim maiores recursos numa lógica solidária para subsídios de doença (Proença, 1965, p. 262).

Em jeito de conclusão, a Reforma da Previdência Social de 1962 foi um projeto legislativo determinante no regime do Estado Novo, estruturante no domínio da previdência social e dos mais reformistas em termos de importância política. O conjunto de medidas em que se declinou significou uma transição fundamental no cerne do próprio corporativismo, quer pela rutura com alguns dos seus princípios fundamentais, quer pelo reconhecimento oficial das questões sociais que exigiam a reconfiguração do sistema da previdência. Representou uma rutura com a iniciativa e função supletiva do Estado, assim como com alguns dos pressupostos da organização corporativa da previdência social de 1935, como a separação administrativa e institucional dos regimes segundo uma base corporativa ou profissional e a sua autonomia financeira que foi sendo gradualmente abandonada.

Esta transição marca o início da convergência com os modelos de Estado-Providência europeus (*Welfare State*), num período caracterizado por uma maior abertura e convergência económica (mas não política) no espaço europeu, conforme se pode verificar pelo forte crescimento económico da década de 1960. Note-se que este contexto de industrialização e acelerado crescimento económico é consonante com o desenvolvimento de medidas de regulação do trabalho e proteção social num quadro de capitalismo liberal e Estado regulador, tal como ocorrera em todos os outros países europeus.

Em síntese: Portugal, na década de 1960, caminhava em convergência com a Europa no plano económico. No plano político assim não sucedia: o Estado autoritário mantinha a sua idiosincrasia e fundamentos, ensaiando mudanças para que o essencial ficasse na mesma. As mudanças no domínio da política social que foram

⁴¹ «A Reforma da previdência social de 18 de junho de 1962 iniciou o caminho de convergência com os modelos de Estados Providência europeus, apontando para a universalidade (o «direito à segurança social» foi reconhecido ao «homem» e não ao «trabalhador» e o financiamento público (parcial)» (Ramos *et al.*, 2009, p. 693).

ocorrendo ao longo da década de 1960, mais significativas no plano quantitativo a partir de Marcelo Caetano, significativas pelo exíguo nível do ponto de partida, modestas se comparadas com a Europa desenvolvida, cumpriram uma função legitimadora do Estado Novo na sua desejada evolução para um Estado Social, o que sucedeu quer no plano interno, quer externo, num quadro de progressivo e inelutável isolamento político internacional.

Retomemos o fio condutor deste livro, a comparação dos Governos e das políticas seguidas por Salazar e Caetano, na década de 1960. No que toca à Previdência, enquanto projeto estratégico, não existem ruturas a assinalar entre ambos, que coincidem na necessidade de atualização do sistema, tendo por ponto de partida a solução corporativa e a lei da Previdência de 1935 como momentos criadores do sistema previdencial. Nesta matéria devemos sublinhar a lógica de continuidade entre Salazar e Caetano, bem ilustrada pela permanência em funções do ministro da pasta, Gonçalves de Proença.

A espinha dorsal da Reforma do sistema foi criada em 1962 e tudo o que sucede desde então até ao final do regime são concretizações dessa mesma Reforma. Mesmo o alargamento da Previdência aos rurais, facto de extraordinária importância na sociedade portuguesa, que quase nos autorizaria a falar num antes e num depois desse momento demiúrgico, estava anteriormente previsto, já desde a Reforma de 1962. Com o referido alargamento, em 1969, concretiza-se uma das promessas da Reforma, e alarga-se o âmbito de abrangência da Previdência, cujos princípios e regras não foram estruturalmente alterados, numa mudança que foi qualitativa – por incluir quem antes não beneficiava do regime –, mas com uma enorme expressão quantitativa, pelo aumento extraordinário da população abrangida.

Esta lógica de continuidade do sistema previdencial, no plano institucional e organizativo, mantém-se com a Democracia – apenas em agosto de 1984, dez anos depois da mudança de regime político, é publicada a Lei de Bases da Segurança Social. Esta continuidade não impediu as significativas mudanças materiais que, ancoradas numa matriz política e ideológica radicalmente diferente, foram sendo introduzidas no sistema, como o subsídio de desemprego, logo em 1975, e todas as que se seguem à consagração constitucional do direito à segurança social, na Constituição da República de 1976, que consolidam o Estado Providência em Portugal.

Agradecimentos

Agradecemos reconhecidos aos Professores João Freire e Álvaro Garrido a leitura do texto inicial deste artigo e os relevantes contributos que deram para a sua versão final.

Fontes e Bibliografia

- Antunes, J. F. (1985). *Cartas particulares a Marcelo Caetano (1968-1974)*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Antunes, J. F. (1994). *Salazar e Caetano. Cartas secretas 1932-1968*. Lisboa: Difusão cultural.
- Barreto, A. (1995). Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. *Análise Social*, vol. XXX (134), (5º), 841-855.
- Barreto, A. et al. (1996). *A situação social em Portugal: 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Barreto, A. (Org.). (2000). *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa.
- Barreto, A. & Mónica, M. F. (Coord). (2000). *Dicionário de História de Portugal*. Porto: Figueirinhas.
- Barreto, J. (1990). Os primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano, *Análise Social*, vol. XXV (105-106), 57-117.
- Branco, R. (2017). Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Previdência em Portugal (1960-2011). *Análise Social*, 224, LII (3º), 534-558.
- Cabral, M. V. (1976). Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal – ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes. *Análise Social*, Vol. XII (48), 873-915.
- Caetano, M. (1974). *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record.
- Cardoso, J. L. & Rocha, M. M. (2003). Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962), *Ler História*, n.º 45, 111-135.
- Carolo, D. (2006). *A reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*. (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Carolo, D. & Pereirinha, J. A. (2010). The development of the Welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003. *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 28 (3), 469-501.
- Carolo, D. (2015). *Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007*. (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, na Especialidade de Sociologia Política.). ICS-UL, Lisboa.
- Carreira, H. M. (1996a). As Políticas Sociais em Portugal. In A. Barreto (Ed.) *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, (pp. 365-488). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa.
- Carreira, H. M. (1996b). *Políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- Carvalho, O. E. & Moura, J. (1964). A repartição do rendimento em Portugal Continental. *Análise Social*, vol. II, n.º 7-8, 720-746.
- Correia, J. M. S. (1967-1968). *Teoria da Segurança Social*. Lisboa: IES – Instituto de Estudos Sociais.
- Esping-Andersen, G. (1993). Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, *Análise Social*, VOL XXVIII (122), 589-606.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Flora, P. (2016). *State, Economy, and Society in Western Europe, 1815-1975*, Volume 1. London: Palgrave Macmillan.
- Garrido, A. (2012). Assistência e Previdência no mar português, *Ler História*, 62, 7-29.
- Garrido, A. (2016). *Uma história da Economia Social*. Lisboa, Tinta-da-China.
- Guibentif, P. (1985). Discursos e aparelhos nas transformações políticas – O caso da Segurança Social, *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 945-959.
- Guibentif, P. (1985a). Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo, *Ler História*, n.º 5, 27-58.

- Guibentif, P. (1997). *La Pratique Du Droit International Et Communautaire De La Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guibentif, P. (2000). Segurança Social. In A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, (pp. 411-413). Porto: Figueirinhas, Suplemento 9.
- Kott, S. (2008). Une communauté épistémique du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres, *Genèses*, vol.71 (2), 26-46.
- Kott, S. (s/d). De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949) – L'OIT comme acteur international. Disponível em http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/kott.pdf.
- Leal, A. S. (1985). As políticas sociais no Portugal de hoje. *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 925-943.
- Leal, A. S. (1998). *Temas de Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Leitão, N. A. (2004). O convidado inesperado: Portugal e a fundação da EFTA, 1956-1960. *Análise Social*, vol. XXXIX (171), 285-312.
- Lobo, M. C. (2000). Portugal na Europa, 1960-1996 – uma leitura política da convergência económica. In A. Barreto, (Ed.), *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, (pp. 611-643). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lucena, M. (1976a). *A evolução do sistema corporativo português, I – O Salazarismo*. Lisboa: Editora Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1976b). *A evolução do sistema corporativo português, II – O Marcelismo*. Lisboa: Editora Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1982). Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil, *Análise Social*, Vol. XVIII (72-73-74), 897-926.
- Maia, F. M. (1981). *Segurança Social. Portugal-CEE. Evolução Comparada 1960-1980*. Secretaria de Estado da Segurança Social, Serviço de Documentação e Informação.
- Maia, F. M. (1984). *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Martins, C. (2015). *Welfare growth in times of retrenchement- the case of Portugal*. (Dissertação de mestrado). Universidade de Utrech, Utrech, consultada *on line* a 10.12.2018.
- Mendes, F. R. (1995). Por onde vai a segurança social portuguesa?. *Análise Social*, vol. XXX (131-132), (2.º- 3.º), 405-429.
- Mendes, F. R. (2005). *Conspiração Grisalha. Segurança social competitividade e Gerações*. Oeiras: Celta Editora.
- Mendes, F. R. (2009). Que Segurança na Velhice em Portugal?. In *O Tempo da Vida – Fórum Gulbenkian de Saúde Sobre o Envelhecimento*. (pp. 161-174). Cascais: Principia.
- Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: o futuro hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Neves, I. (1993). *A Segurança Social Portuguesa. Problemas Realidades e Perspectivas*. Lisboa: Instituto Superior Politécnico Internacional.
- Nunes, F. A. (2018). *A Construção Jurídico-Política do Estado Social em Portugal durante o Estado Novo (1933-1974)*. Coimbra: Almedina.
- Patriarca, F. (1995). *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*, Coleção *Análise Social*, 2 vols. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Pereira, M. H. (1999). As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre o público e o privado, *Ler História*, n.º 37, 45-62.
- Pereira, M. H. (2010). *O gosto pela História*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pereira, V. (2009). Emigração e Desenvolvimento da Previdência Social em Portugal. *Análise Social*, 192, 471-510.

- Pereirinha, J. & Carolo, D. (2006). *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935 – 1974): Notas sobre a evolução da despesa social*. Lisboa: ISEG – GHES.
- Pereirinha, J. A., Arcanjo, M. & Carolo, D. (2009). *Prestações sociais no corporativismo português: A política de apoio à família no período do Estado Novo*. Lisboa: ISEG – GHES.
- Pimentel, I. (1999). A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40. *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), (2.º-3.º), 477-508.
- Pinto, A. (1963). Distribuição do Rendimento e Estratégia de Redistribuição. *Análise Social*, n.º 2, 270-285.
- Proença, G. (1965). *Diálogo Corporativo*. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Junta de Acção Social.
- Ramos, R. et al. (2009). *História de Portugal*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência* (1964). Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Junta de Acção Social.
- Rodrigues, C. (2013). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho – 1933-1974*. Porto: Edições Afrontamento.
- Rodrigues, F. (1999). *Assistência social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSScoop/CPIHTS.
- Rosas, F. & Brito, J. M. B. (1996). *Dicionário de História do Estado Novo*. 2 volumes. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Roseira, M. (1964), *Temas de Previdência*, Junta de Acção Social, Biblioteca Social e Corporativa, Publicação n.º 34, Coleção II – «Formação Social» série E – n.º 4.
- Sousa, R. S., (1966a). A previdência social portuguesa: Dados e comentários, *Análise Social*, vol. IV (15), 377-410
- Sousa, R. S., (1966b). – *Aspectos da protecção Social No Desemprego (seguro-desemprego)*. Série Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra. Lisboa, Ministério das Corporações e Previdência Social.
- Tasso, G. (1991). Financement de la protection sociale et évolution de la part salariale : une comparaison de trois économies européennes à l'épreuve des chocs pétroliers des années soixante-dix. *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, nº35, 167-204.
- Vasconcelos, G. (1954). *A legislação do trabalho e da previdência social*. Coimbra: Livraria Gonçalves.

POLÍTICAS DE SAÚDE

Manuel Valente Alves*

Resumo

Nos anos de 1960, no campo da saúde, a linguagem política do Estado Novo já incorporava plenamente o conceito de saúde definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), de que Portugal fora membro fundador em 1946. Esta estratégia é visível com a criação, em 1965, do Plano Nacional de Vacinação, e, em 1968, do Estatuto Hospitalar e do Regulamento Geral dos Hospitais, cujo objectivo era uniformizar a orgânica de funcionamento de todos os hospitais do país, públicos e privados, e criar carreiras profissionais para médicos, enfermeiros, farmacêuticos e pessoal de administração, de acordo com uma proposta da Ordem dos Médicos, o Relatório sobre as Carreiras Médicas, publicado em 1961. A necessidade de um maior número de médicos para suprir as necessidades assistenciais, irá pôr em causa o *numerus clausus* no acesso às faculdades de medicina, criando divergências entre o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde e Assistência. Nessa década, a investigação epidemiológica e experimental foi igualmente alvo de investimento por parte do Estado, com a instalação do Instituto de Higiene e Medicina Tropical na Junqueira, inaugurado em 1958, e a construção do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, que será inaugurado em 1973. Em 1961, a Fundação Calouste Gulbenkian cria uma unidade de investigação biomédica, o Instituto Gulbenkian de Ciência. Em 1969 surge a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, uma agência do Estado destinada a financiar a actividade científica. Com base num programa aprovado pela OMS, inicia-se, em 1965, a primeira grande reforma do ensino de enfermagem em Portugal, um processo que culminará com a conversão, em 1978, das Escolas de Enfermagem em Escolas Superiores de Enfermagem. Em 1961 e 1962 também irão ser criados os primeiros Centros de Preparação de Técnicos e Auxiliares dos Serviços Clínicos em Lisboa, Porto e Coimbra. Em 1968 é publicada uma lei que regula o

* Academia Nacional de Medicina de Portugal.

exercício da profissão farmacêutica, destacando o seu papel relevante no quadro das políticas de saúde.

1. Introdução

Os anos de 1960 representam, no mundo ocidental, o apogeu do *welfare state*, o Estado do bem-estar social, que é a consequência de três grandes revoluções: «A primeira foi a revolução tecnológica na medicina com a introdução na prática clínica de importantes inovações. A segunda foi a criação da segurança social, organizada segundo o princípio da solidariedade financeira e nacional, que se estendeu a quase toda a população da Europa, do Canadá e do Japão. E, finalmente, o progresso económico que assegurou às populações todos estes benefícios.» (Alves, 2014, p. 422).

Em Portugal, a década de 1960 foi um período de grande turbulência política – início da Guerra Colonial Portuguesa, em 1961; crises académicas das universidades de Coimbra e de Lisboa, em 1962, na sequência de protestos contra a guerra colonial; afastamento do poder do ditador António de Oliveira Salazar (1889-1970), em 1968, devido a doença prolongada, acabando por morrer passados dois anos; começo da ‘primavera marcelista’ com a tomada de posse de Marcelo Caetano (1906-1980), ex-ministro das Colónias e da Presidência do Estado Novo, como presidente do Conselho de Ministros, a 27 de Setembro de 1968.

No entanto, a instabilidade política não afectou o desempenho económico do país, que, nessa década, melhorou significativamente. Esta melhoria explica-se, em grande parte, pelo auxílio externo que Portugal obteve através do Plano Marshall, e pela adesão à EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre, como membro fundador, a 4 de Dezembro de 1960. A acelerada industrialização e investimento no sector secundário permitiram que o PIB crescesse de 3,58 % para 8,47%, entre 1960 e 1970. O investimento no sector industrial irá provocar o êxodo de uma parte significativa da população rural, principalmente os jovens. Muitos deslocaram-se do interior para o litoral, para as grandes cidades; outros emigraram para países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. O número total de emigrantes portugueses nessa década foi de 649.942, sendo o número mais baixo em 1960, com 32.318 emigrantes, e o mais alto em 1966 com 120.239. Houve pois, durante esse período, uma diminuição da população, que passou de 8.889.392 em 1960 para 8.663.252 habitantes em 1970. A taxa bruta de natalidade também baixou de 24, 1 em 1960 para 20,8 em 1970 (PORDATA).

A melhoria da economia reflectir-se-á, naturalmente, na evolução favorável de alguns indicadores de saúde. Em 1960, a esperança média de vida à nascença era de 60,7 anos para os homens e de 66,4 para as mulheres. Em 1970 aumentou para 64,2 anos nos homens e 70,8 nas mulheres, valores que não divergiam muito da média europeia (no período de 1960 a 1970, num conjunto de 27 países, a esperança média de vida passou, no caso da população masculina, de 64,4 para 64,6 anos, e de 68,1 para 69,96 na população feminina). Trata-se de um aumento progressivo da esperança de vida, à semelhança do que já se verificava nas décadas precedentes – entre

1920 e 1950 a esperança média de vida dos homens passou de 35,8 para 55,5 anos e das mulheres de 40 para 60,5 anos.

A taxa de mortalidade infantil também evoluiu favoravelmente. Entre 1960 e 1970, passou de 77,5 para 55,5 ‰, respectivamente. É uma redução significativa. Mas se compararmos com décadas anteriores, o decréscimo da mortalidade infantil na década de 1960 é inferior à média das duas décadas anteriores – entre 1940 e 1960, a taxa de mortalidade infantil reduziu 48,6 ‰. Porém, sendo valores positivos para o país, no contexto europeu eram os piores. Por exemplo, no Reino Unido, o país mais bem posicionado, em 1960 a taxa de mortalidade era de 22,5‰, e em 1970 de 18,5‰. A Alemanha, o segundo país com menor mortalidade infantil, viu, no mesmo período, a taxa de mortalidade infantil baixar de 33,8 ‰, em 1960, para 22,6‰ em 1970. No fim da tabela, além de Portugal, estavam a Roménia, que conseguiu reduzir a mortalidade infantil de 75,7 ‰ em 1960, para 49,4‰, em 1970, e a Hungria, que passou de 47,6 ‰, em 1960, para 35,9 em 1970 (PORDATA).

A melhoria da esperança média de vida e a redução, embora modesta em comparação com outros países da Europa, da mortalidade infantil relacionam-se, quer com a criação, na década de 1930, de estruturas de previdência e assistência, quer com o aparecimento e generalização, por essa altura, do uso dos antibióticos – a comercialização do primeiro antibiótico, a penicilina, iniciou-se em 1940, e o primeiro medicamento eficaz contra a tuberculose, a estreptomocina, surgiu em 1945 – e das vacinas – a primeira vacina, contra a varíola, foi descoberta em finais do século XVIII, as vacinas contra a raiva, a cólera e o antraz no século XIX, mas a maior parte das vacinas utilizadas nos programas de vacinação dos anos de 1960, surgiram na primeira metade do século XX.

As estruturas de previdência e de assistência surgem no começo do Estado Novo. Apesar da constituição portuguesa de 1933 não reconhecer o direito à assistência pública na saúde, a consciência política do atraso de Portugal na área da saúde, levou o governo a instituir em 1935 a Previdência Social, um seguro social inicialmente destinado a cobrir apenas uma pequena franja da população trabalhadora, da indústria e do comércio, menos de 20%. Para a restante população, onde se incluíam os trabalhadores agrícolas e os pobres, a protecção passou a ser da responsabilidade da Assistência Social, através das Casas do Povo. Era um sistema ainda muito básico, que não dava resposta satisfatória a necessidades elementares no campo da saúde. O aumento e a disseminação de doenças de rápida propagação e com um elevado custo social, como a tuberculose, a sífilis, a lepra e outras doenças infecto-contagiosas, levaram o governo a pedir ajuda a organizações internacionais. Em 1942, Portugal assinou a Carta de Confirmação da Convenção Sanitária Internacional e iniciou uma reforma que tinha como objectivo «assegurar os ‘pré-requisitos’ para a acomodação dos novos rumos da medicina social». Nesse contexto, são tomadas medidas que irão estruturar os serviços de saúde pública (hospitais das Misericórdias e do Estado, serviços médico-sociais, de saúde pública e privados), de forma a garantir a adesão de Portugal à Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1946. A OMS teve como primeiro consultor para o continente africano um médico português, Francisco Cambournac

(1903-1994), que irá exercer, entre 1954 e 1964, o cargo de director regional da OMS para África.

Desde a criação da OMS, «a ordem política da saúde em qualquer lugar do mundo», como refere Graça Carapinheiro, «passou a ser em primeira instância transnacional e só depois nacional» (Carapinheiro, 2006, p. 142). A produção das noções, dos conceitos e dos discursos utilizados nas legislações de saúde de grande parte dos países do mundo passou, desde então, a ser feita pela Organização Mundial de Saúde. Assim, enquanto a década de 1940 em Portugal, «foi essencialmente marcada por estruturas que representavam a base do sistema de saúde português, a década de cinquenta foi marcada pela criação de quadros de pessoal para o funcionamento dessas estruturas e pela influência das organizações criadas após a II Guerra Mundial sobre as políticas de saúde nacionais» (Carapinheiro, 2006, p. 142).

Os quadros de pessoal estavam criados mas era necessário uma política unitária de saúde que permitisse articular os diferentes cuidados em torno de um projecto comum. Em 1961, a Ordem dos Médicos publicou o Relatório Sobre as Carreiras Médicas, que fazia um levantamento dos problemas da saúde no país e propunha um conjunto de acções organizativas destinadas a resolvê-las. Os médicos, além do seu número ser insuficiente, estavam mal organizados e ‘pessimamente’ distribuídos pelo país. Em 1954, havia em Portugal um médico por 1.400 habitantes. Mas nalguns distritos, como Viana do Castelo, havia um médico para uma população de 3.308 habitantes, ou Angra do Heroísmo, com um médico para 3026 habitantes. As taxas mais elevadas verificavam-se nos distritos de Lisboa, com um médico por 501 habitantes, e Coimbra, com um médico por 762 habitantes. Em 1954, entre 21 países europeus, Portugal estava em 17º lugar, à frente da Polónia, da Finlândia e da Jugoslávia. Os mais bem posicionados eram a Áustria, a Grã-Bretanha e a Hungria, com 628, 694 e 705 habitantes por médico, respectivamente (Ordem dos Médicos, 2007, pp. 87-88).

A necessidade de mais clínicos para suprir as necessidades assistenciais, irá pôr em causa o *numerus clausus* no acesso às faculdades de medicina, criando divergências dentro do próprio governo. É o início da chamada ‘querela’ dos hospitais universitários, envolvendo docentes, investigadores e clínicos, visível no Hospital de Santa Maria desde a sua abertura, e que se manteve durante décadas, opondo o Ministério da Educação ao Ministério da Saúde e Assistência. A Educação defendia a limitação do número de licenciados. A Saúde, pressionada por instâncias políticas supranacionais, como a OMS, opunha-se alegando a urgente necessidade de se formarem novos médicos. A partir da década de 1960 a situação melhorou. O número de habitantes por médico passou de 1253 em 1960 para 1.064,3 em 1970, e, em 1980, um ano depois da criação do Serviço Nacional de Saúde, a taxa era significativamente menor, 505,3 habitantes por médico, graças à reforma democratizante do ensino levada a cabo por José Veiga Simão (1929-2014), ministro da Educação Nacional em 1971, que introduziu o direito à educação na Lei de Bases do Sistema Educativo de 1973, franqueando as portas do ensino superior.

No caso da enfermagem, a melhoria foi significativa, mas não tão expressiva como a dos médicos. Em 1960, o número de habitantes por enfermeiro era de 929,1, em 1970 de 629,2, em 1980 de 441 (PORDATA).

2. O Relatório sobre as Carreiras Médicas

A criação, em 1958, do Ministério da Saúde e Assistência (Decreto-lei n.º 41/825, de 13 de Agosto), para onde irão ser deslocados os serviços de saúde pública e de assistência pública do Ministério do Interior, e a nomeação de um médico, Lopo de Carvalho Cancela de Abreu (1913-1990), foi «a prova irrefutável de se estar na presença de um novo quadro político-estratégico na saúde da maior importância, na medida em que lhe estava subjacente a ideia de individualização de medidas políticas, de integração de serviços dispersos e de uma política unitária de saúde», como refere Graça Carapinheiro. Tratava-se, afinal, de «viabilizar a articulação do sistema de saúde português a um quadro internacional mais abrangente» (Carapinheiro, 2006, p. 143). A análise dos factos e das razões que motivaram as decisões permitenos concluir que na década de quarenta foram «estabelecidos os fundamentos da organização da saúde em Portugal para as décadas seguintes e, como se constatou, desde logo munida com uma agenda política que seguiu de perto as agendas internacionais que, por sua vez, na década de cinquenta se reforçaram e legitimaram» (Carapinheiro, 2006, p. 143).

Não é, pois, de estranhar o bom acolhimento que o Relatório sobre as Carreiras Médicas, publicado em 1961, teve junto do ministro. A classe médica há muito que reivindicava mudanças organizacionais na saúde. O ciclo de conferências 'Problemas da Medicina em Portugal', realizado nesse ano na Faculdade de Medicina de Lisboa, desencadeou um «movimento de análise e estudo dos problemas que interessavam directamente a todos os médicos», que se estendeu a todo o país através de reuniões, debates e artigos na imprensa, envolvendo todas as estruturas da Ordem dos Médicos. Este movimento culminou com uma grande assembleia regional em Lisboa, no Salão Nobre do Hospital dos Capuchos, em que participaram mais de 700 médicos, sendo eleita uma comissão de 21 membros, encarregues de elaborar um relatório destinado a concretizar «a orientação que a classe médica pretende dar à sua profissão, para que ela continue a ser eficiente digna e humana.» No ano seguinte, o novo bastonário da Ordem dos Médicos, Jorge da Silva Horta (1907-1989), no seu discurso de tomada de posse, afirma o seguinte: «Teremos de procurar os meios de possuir quadros técnicos suficientes em número e qualidade; em seu redor se habilitarão as futuras gerações de médicos e isto tanto no ramo da medicina curativa como da preventiva. Para tanto é necessário uma organização, estruturada desde a Universidade» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 18).

A 7 de Janeiro de 1961, após a publicação do Relatório, o ministro da Saúde e Assistência reconhece, em entrevista ao *Jornal do Médico*, que se trata de um documento único na história da administração: «Representa a maior contribuição que até hoje, que eu saiba, alguma profissão deu ao Governo para resolução dos seus problemas. Mas eles demonstram quanto as soluções são difíceis, na medida em que se deseja que transcendam as aspirações de um grupo e se transformem numa verdadeira solução nacional».

Com este documento, estavam lançadas as bases para uma nova reforma da saúde em Portugal, que culminará com a criação do Serviço Nacional de Saúde, em 1979. Além do bastonário, subscreveram o relatório Albertino da Costa Barros (1910-1996), Albino Aroso (1923-2013), António Fernandes da Fonseca, António Galhordas, Mário Luís Mendes e João Miller Guerra (1912-1993), este também relator.

Na introdução é, desde logo, feita a correspondência entre as carreiras médicas e duas das principais preocupações dos Estados modernos, a Educação e a Saúde: «Ambas retribuem generosamente os capitais investidos, mas a longo prazo, e sem o brilho de outros investimentos. Mas estes são, de certo modo, subsidiários daqueles, porque são os homens robustos, instruídos e com capacidade inventiva, o elemento essencial do progresso económico, social e moral do país: *L'avenir est aux instruits*» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 19).

O Relatório prevê, através do estabelecimento das carreiras médicas, a melhoria da saúde das populações e a elevação profissional dos médicos, conjugando «as necessidades sanitárias da população do país, sobretudo as das regiões mais desprotegidas, com as aspirações da classe médica, principalmente as dos seus membros que vivem em pior situação de trabalho e meios» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 20).

Considerando que a ciência médica é «conhecimento – de factos, de princípios, teorias e métodos – e é também acção, isto é, teoria e prática» baseada na investigação, no ensino e na prática clínica, o ensino médico deveria alargar o conhecimento dos internos «além dos que classicamente constituem o campo da medicina clínica [...] despertando-lhes a curiosidade por matérias consideradas até há pouco independentes, quando não estranhas à preparação científica-médica» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 156). O relatório reflectia também sobre o futuro desenvolvimento dos cuidados de saúde primários: «Hoje e com certeza mais ainda no futuro, a função do médico, especialista ou não, propende a dilatar-se e a abranger não só o doente e a instituição que o acolhe, mas o meio hospitalar, o ambiente social em que vive e trabalha» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 157).

Quanto à carreira de investigação, os subscritores consideravam que «tem muitos pontos de contacto com outras carreiras, especialmente com a universitária», mas que, integrando experiências e recursos, deveria desenvolver-se paralelamente a esta, não se restringindo ao âmbito da Universidade (Ordem dos Médicos, 2007, p. 162). Concluem que «é necessário encarar desde já a formação de um corpo de investigadores, trabalhando em regime de tempo completo, ordenado em escalões hierarquizados comparáveis aos das outras carreiras, constituindo o esboço da carreira de investigação científica» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 163).

Dos médicos que assinaram o Relatório Sobre as Carreiras Médicas, três deles irão ser governantes, após a revolução de Abril: António Galhordas, em 1974, Albino Aroso, entre 1976 e 1989, e Mário Luís Mendes, secretário de Estado da Saúde, em 1978, de António Arnaud (1936-2018).

3. O Programa Nacional de Vacinação

Em 1965, uma década antes da Organização Mundial de Saúde (OMS) recomendar a implementação e desenvolvimento de programas de vacinação em todos os países do mundo, é criado em Portugal o Programa Nacional de Vacinação. Lançado, como referem Constantino Sakellarides e Manuel Valente Alves, «muito mais com a linguagem e os modos de um bem público (para o qual se mobilizaram amplos estratos da população portuguesa, desde médicos e enfermeiros até aos párocos das aldeias mais distantes) do que uma obrigação, uma norma autoritária». Terá sido este o segredo do sucesso do programa, «que se mantém na actualidade, quando as taxas de vacinação dos portugueses ultrapassam a de países europeus bem mais desenvolvidos» (Sakellarides & Alves, 2008, p. 139). O programa obrigou a uma estratégia bem definida desenhada, entre outros, por Arnaldo Sampaio (1908-1987), especialista em saúde pública, criador e primeiro director do Centro Nacional de Gripe, em 1952, que se distinguiu no estudo da pandemia de gripe de 1957, que chegou a Portugal, proveniente de África, a bordo do navio Moçambique, através de doentes contaminados com o vírus *Influenza A* do subtipo H2N2. Só na cidade de Lisboa a pandemia provocou a morte de 288 pessoas (taxa de mortalidade de 37,0 por 100 mil habitantes). Apesar da alta incidência com que a Gripe Asiática se manifestou em Lisboa, a situação foi prontamente diagnosticada e de imediato foi elaborado um plano de emergência, que impediu a disseminação da doença. A nível mundial, a morbidade associada a esta pandemia foi muito elevada, calculando-se que afectou 20 a 80% da população, consoante regiões.

O Programa Nacional de Vacinação português permitiu a quase total erradicação no país da difteria, da poliomielite, do tétano pré-natal e do sarampo, embora recentemente, no caso desta última doença, se terem registado alguns surtos graves e prolongados, em Portugal e em todo mundo, devido a lacunas na cobertura de vacinação, em parte relacionadas com movimentos anti-vacinação. A tosse convulsa também tem tido, recentemente, surtos, afectando sobretudo as crianças.

4. Os Hospitais Universitários e o *Numerus Clausus*

O Hospital Escolar de Lisboa, celebrado pelo regime como «uma das maiores realizações do Estado português em todos os tempos», como se pode ler em toda a largura da primeira página de um jornal no dia da sua inauguração, 27 de Abril de 1953, acelera o processo de desacademização da vida hospitalar, iniciada, em 1947, com a demissão compulsiva de vários professores em Santa Marta, e concretizada em Santa Maria com a separação das tutelas: o Hospital passará a estar dependente do Ministério do Interior (em que a saúde e assistência eram duas direcções-gerais) e a Faculdade de Medicina do Ministério da Educação. Assim se inicia a chamada «querela» dos hospitais universitários.

Esta «querela» tem início previamente à inauguração do novo hospital, com a publicação em 1952 de um decreto-lei que integra o Hospital Escolar de Santa Marta, antes sob a tutela do ministério da Educação, no grupo dos Hospitais Cíveis de Lisboa. Santa Marta deixa de ser escolar e passa a ficar na alçada do ministério do Interior. Na mesma lei se anuncia que o Hospital Escolar irá ser instalado num novo edifício, especialmente construído para esse fim, o Hospital Escolar de Lisboa. Mas, em 1954, o novo hospital já não é Hospital Escolar. Muda de nome, e de tutela. É baptizado de Hospital de Santa Maria, e fica sob a tutela do ministério do Interior. Partilhando o mesmo espaço, mas separadas por diferentes carreiras, hierarquias e tutelas políticas, a clínica e a docência, ao invés de se integrarem, dividem-se e subdividem-se em serviços e departamentos. Segundo Jaime Celestino da Costa, professor de Santa Marta que passou para Santa Maria, a Faculdade de Medicina foi transferida «coercivamente – como se tivesse recebido uma ordem de despejo – deixando atrás de si despojos evocativos do seu passado e dos homens que a tinham servido com tanto brilho. Foram condições vexatórias com prejuízos humanos e materiais» (Costa, 1977, p. 13).

O motivo da ‘querela’ era a falta de médicos. O Parecer sobre a Proposta de Lei da Assistência Social, elaborado, em 1943, pela Comissão da Câmara Corporativa, de que foi relator Marcelo Caetano, já chamava a atenção para esta realidade: «Por muito extraordinário que pareça, a verdade é que em Portugal há poucos médicos para as necessidades de uma eficaz assistência na doença a todos os portugueses. [...] Parece à primeira vista, pois, muito satisfatória a assistência médica em Portugal – e todavia, como realidades são diferentes! Os médicos queixam-se de não ter que fazer e de não ganharem o suficiente, morre gente sem tratamento e o charlatanismo e o curandeirismo grassam em larga escala» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 85).

Como se tudo isto não bastasse, surge um outro fenómeno: a frequência do curso de medicina diminui. «À carência relativa sucede a carência absoluta». Mais adiante é citado de novo Marcelo Caetano, quando este, em 1960, enquanto reitor da Universidade de Lisboa, declarava que as únicas escolas do ensino superior onde se registava diminuição da frequência eram «a Faculdade de Medicina e a Escola de Farmácia». Conclui: «E, todavia, não se pode de maneira nenhuma considerar saturado o meio social português, fora das grandes cidades, de médicos e farmacêuticos. O problema, pelo que respeita à Medicina, transcende o Ministério da Educação Nacional» (Ordem dos Médicos, 2007, p. 85). A querela estava instalada, sem fim à vista, opondo os dois ministérios. De um lado, o Ministério da Educação Nacional defendia o *numerus clausus* de modo a preservar a qualidade do ensino médico, do outro o Ministério da Saúde e Assistência, queria aboli-lo para poder formar mais médicos.

A abertura do banco de urgência do Hospital de Santa Maria, em 1961, é mais uma acha na fogueira, agudizando o conflito. A decisão ministerial de o tornar um hospital de ‘portas abertas’ irá afectar não só a gestão do número de camas disponíveis nos serviços mas também dos recursos hospitalares em geral, dado que o fluxo incontroado de doentes a partir da urgência, principalmente dos mais graves, impedia uma gestão planificada do número de internamentos. Refira-se que, contrariamente

a Santa Maria, a situação dos internamentos no Hospital Escolar de Santa Marta era muito diferente. Como possuía um hospital de rectaguarda com banco, o Hospital de São José, a admissão dos doentes era feita através da consulta, o que permitia uma gestão confortável das camas disponíveis, impedindo a sobrelotação. O Hospital de Santa Maria, com 1.500 camas, uma capacidade de internamento cerca de três vezes superior à do Hospital de Santa Marta, impunha novas soluções em matéria de gestão, até porque o número de médicos, quase todos docentes, transferidos de Santa Marta, era manifestamente insuficiente. Para resolver o problema foi criado em Santa Maria um quadro clínico sem ligações à Universidade e estruturado um internato médico semelhante ao dos Hospitais Cívicos de Lisboa, evitando assim as nomeações directas. A possibilidade de existirem numa mesma unidade chefes de serviço não vinculados à Universidade e docentes sem qualquer ligação oficial ao hospital, gerou novas tensões e agravou as que já existiam, dificultando a gestão.

No Porto, o Hospital Escolar de São João, uma réplica do Hospital de Santa Maria, foi inaugurado em 1959, mas num ambiente, apesar de tudo, menos conflituoso. Hernâni Monteiro (1891-1963), que presidiu à transferência e à instalação, soube retirar ilações do que se passou em Lisboa e agir com maior diplomacia. Tal permitiu que a Faculdade se transferisse condignamente, e a Faculdade colaborasse, de forma equilibrada e equitativa, na organização dos serviços. Porém, tal como em Lisboa, a coexistência de carreiras médica e universitária criou problemas de transferência do Hospital de Santo António, que, tal como os Hospitais Cívicos em Lisboa, deixaram de ter funções de ensino.

Esta questão, da integração das carreiras universitárias, irá ser discutida em 1970, com a publicação do Estatuto da Carreira Docente Universitária, tendo sido aceite o princípio da unificação dos quadros médicos nos Hospitais Escolares (designação que é de novo utilizada). Em 1973, José Veiga Simão e António Gonçalves Ferreira (1912-1994) publicam o decreto-lei que finalmente integra as carreiras universitária e hospitalar, mas que irá ser revogado em finais de 1975 através de um novo decreto que determina a uniformização das funções de ensino médico e de investigação científica nos hospitais centrais regionais, levando à extinção dos hospitais universitários. De acordo com o estipulado no primeiro artigo do novo decreto, «As funções assistenciais, de educação médica e de investigação científica que competem aos hospitais centrais gerais são idênticas para todos eles, cessando a distinção, até agora existente entre os hospitais escolares e os restantes, nomeadamente no que se refere à sua participação activa no curso da licenciatura em Medicina» (Decreto-lei n.º 674, de 25 de Novembro de 1975). Em 1977, um novo decreto, além de integrar o ensino e investigação nas Faculdades de Medicina que existiam, criava a Escola Superior de Medicina de Lisboa em articulação com os Hospitais Cívicos de Lisboa e a Escola Superior de Medicina do Porto articulada com o Hospital de Santo António, integrados nas Universidades de Lisboa e do Porto, respectivamente.

Mas no Hospital de Santa Maria, a «querela» manteve-se durante muito tempo. Em 1979, decorridas quase duas décadas e meia sobre a inauguração do Hospital de Santa Maria, Artur Torres Pereira (1924-2015), então presidente do conselho científico da Faculdade de Medicina, na sessão solene da comemoração do 25º anivers-

sário do Hospital de Santa Maria, presidida pelo ministro dos Assuntos Sociais e secretários de Estado da Saúde e Segurança Social, chamava de novo a atenção dos responsáveis políticos para este problema antigo: «Na nossa perspectiva a orientação política geral até hoje assumida pelos dois ministérios, que convivem debaixo do mesmo tecto, não tem sido a mais correcta e muito menos a mais útil para as nossas duas instituições.» Em sua opinião, o Hospital de Santa Maria, que é escolar, foi abandonado pelo Ministério da Educação, tendo sido encarado pelo Ministério da Saúde não como um hospital escolar, mas como mais um hospital central. Torres Pereira finaliza com um apelo aos governantes ali presentes para que reapreciem com justeza o «problema dos Hospitais Escolares, e sobretudo para uma serena e fértil articulação das actividades e vinculações, pedagógicas e assistenciais» (Torres, 1979, p. 2).

5. A Investigação Clínica, a Utic e a Reforma do Ensino Médico

No começo dos anos de 1960, uma nova liderança científica na Faculdade de Medicina de Lisboa, de que se destacam alguns clínicos formados na Clínica de Patologia Médica do Hospital Escolar de Santa Marta, dirigida por Adelino Padesca (1887-1967), propunha, uma reforma que apostasse, ao contrário da geração de 1911, na investigação clínica. Trata-se de uma notável plêiade de médicos, constituída, entre outros, por Eduardo Coelho (1896-1974) e Arsénio Cordeiro (1910-1982), que irão propor e desencadear mudanças na investigação, na assistência e no ensino.

Eduardo Coelho, na ‘oração de sapiência’ que proferiu em 1961 na Universidade de Lisboa, critica abertamente a reforma de 1911, acusando-a de falta de pragmatismo. Considera que esta reforma, apesar de ter constituído um progresso pedagógico notável a nível nacional, não passou do papel: «A reforma de 1911, fazendo aluir a estrutura antiquada do Ensino superior, estabelecendo cadeiras novas, instituindo as especialidades, as aulas práticas, objectivando o ensino com demonstrações, concedendo autonomia às Universidades e a liberdade do ensino, constituiu um notável progresso na pedagogia nacional. Mas impôs a investigação científica no papel, por decreto, sem laboratórios, sem o ambiente da sua formação, sem a mentalidade que a fomentasse, existindo apenas aqui e além raros casos isolados» (Coelho, 1999, p. 15). O julgamento de Eduardo Coelho era excessivamente parcial. Não tinha em conta o sucesso e a projecção internacional, na primeira metade do século XX, da Escola Portuguesa de Angiografia, de que ele próprio foi, com a descoberta da coronariografia, um dos seus pioneiros, e da Escola Portuguesa de Histologia, que se irá projectar no século XXI com a criação do Instituto de Medicina Molecular, da Fundação Champalimaud, entre outras unidades de investigação distribuídas pelo país. Tinha, contudo, razão quando defendia que a universidade não deveria limitar-se à mera produção de teses de licenciatura e de doutoramento nas Faculdades de Medicina, mas investir também na investigação clínica: «Uma certa corrente supõe que em medicina só se pode investigar no animal, que só aí podemos despertar os fenómenos científicos novos, e é isso que constitui a investigação. Trata-se de uma concepção errada.

A investigação científica em medicina é mais eficiente, os resultados mais surpreendentes no homem do que no animal, mas é preciso que exista o respeito integral pela pessoa humana. O exemplo dos progressos da medicina dos últimos tempos demonstra o valor da investigação científica no homem» (Coelho, 1999, p. 21).

Na lição de abertura do curso de Propedêutica Médica, em 1962, Eduardo Coelho volta a criticar o sistema vigente que, em sua opinião, repetia os mesmos erros, sistematicamente, ignorando as lições da história: «Os erros que dominam a estrutura do ensino médico vingam de reforma para reforma. Ninguém dá por eles.» Defendia uma espécie de *tabula rasa* no ensino médico, «apagar tudo e voltar ao princípio», para que se pudessem «libertar os estudantes do ensino-memória, do ensino-fonógrafo, do ensino-sebenta, o mesmo que Pinel fez aos loucos da Salpêtrière – arrancar-lhes os grilhões que os mantinham prisioneiros dos falsos conceitos de loucura» (Coelho, 1999, p. 29).

Em 1969, é criada, com o apoio financeiro da Fundação Calouste Gulbenkian, a primeira unidade de tratamentos intensivos para coronários em Portugal, a UTIC do Hospital de Santa Maria, por Arsénio Cordeiro (1910-1981), dedicada à assistência, ao ensino pós-graduado de intensivismo e à investigação clínica. Na UTIC formar-se-ão os médicos intensivistas que irão ser colocados, nas décadas seguintes, nos hospitais distritais do continente e das regiões autónomas da Madeira e dos Açores, e criar uma rede de unidades de cuidados intensivos de cobertura nacional. Com a introdução na prática diária das mais recentes técnicas de diagnóstico, protocolos clínicos e técnicas terapêuticas, a UTIC veio proporcionar uma queda acentuada na mortalidade por enfarte agudo do miocárdio em Portugal. Mais tarde, já na década de 1980, sob a direcção de Carlos Ribeiro (n. 1926), além da informatização e modernização do equipamento da unidade, é criado um laboratório de hemodinâmica e a investigação clínica internacionaliza-se com a realização de ensaios clínicos multicêntricos.

A necessidade de promover um ensino médico que estimulasse a melhoria na relação médico-doente, a criação de uma especialidade centrada no ambulatório (mais tarde designada por medicina geral e familiar), que se estava desenvolver nos países de maior progresso social e económico (em parte devido ao crescimento de doenças crónicas), e conseqüentemente expandir o ensino clínico para fora do hospital, pondo os alunos em contacto com os doentes na comunidade, eram questões que, já em 1966, o professor de patologia clínica João Cândido de Oliveira (1906-1991), abordava na sua «oração de sapiência» na Universidade de Lisboa, que conclui com as seguintes palavras: «Mais do que um ensino coercivo de informação, espera-se que uma escola médica que apronte os seus graduados de modo a que sejam capazes de aprender por si próprios, de pensar cientificamente, isto é, criticamente, de saber aplicar o método clínico e, finalmente, de ter responsabilidade que cabem a quem exerce uma profissão liberal. Uma Escola que preencha tais objectivos pode orgulhar-se de ser uma instituição de ensino superior que sabe formar profissionais basicamente educados» (Oliveira, 1999, p. 35).

Em 1969, a tese de licenciatura e o estágio são extintos, passando o grau de licenciado a ser obtido após aprovação em todas as disciplinas do curso e aproveitamento

no primeiro ano (remunerado) do internato geral em hospitais. A concessão da licenciatura fica assim dependente da avaliação de entidades extra-académicas, os hospitais. A dificuldade de os serviços hospitalares se organizarem com o súbito afluxo de um elevado número de alunos no internato geral, foi a principal causa da crise hospitalar de 1971.

6. A Investigação e o Ensino Pós-Graduado em Saúde Pública

Os anos de 1960 viram consagrar a investigação em saúde pública em Portugal com o investimento por parte do Estado em duas grandes unidades de investigação em Lisboa: o Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT) e o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (INSA).

O Instituto de Medicina Tropical, descendente da Escola de Medicina Tropical fundada em 1902, foi transferido em 1958 para um moderno edifício de raiz projectado pelo arquitecto Licínio Cruz, na Junqueira em Lisboa, depois de terem sido criadas extensões em Angola e Moçambique, em 1955. Em 1966, o Instituto fundiu-se com a Escola de Saúde Pública, passando a designar-se Instituto de Higiene e Medicina Tropical, sendo integrado na Universidade Nova de Lisboa, em 1980.

A medicina tropical em Portugal tem uma longa história que remonta a Garcia de Orta, que se tornou pioneiro a nível mundial da investigação nesta área com a publicação em 1563 do seu famoso tratado *Colóquios dos Simples e drogas e coisas medicinais da Índia*. Dos fundadores da Escola de Medicina Tropical, destaque-se Ayres Kopke (1866-1941), que inventou, em 1906, um medicamento, o «atoxil», utilizado no tratamento de uma sub-espécie da doença do sono provocada pelo parasita *Tripanosoma brucei gambiense*.

Mais tarde, estiveram ligados à instituição outros investigadores de relevo internacional, como Francisco Cambournac, que criou, em 1939, o primeiro curso de malariologia em Portugal, e representou o país na I Conferência Internacional de Saúde, em 1946 nas Nações Unidas em Nova Iorque, que antecedeu a criação, nesse mesmo ano, da Organização Mundial de Saúde (OMS). Cambournac tornar-se-ia o primeiro consultor da OMS para o continente africano. Além de ter organizado a primeira conferência da OMS em África, foi responsável pelo primeiro relatório da OMS sobre saúde no continente, intitulado *Le Paludisme en Afrique Equatoriale*, e exerceu as funções de director regional da OMS para África, entre 1954 e 1964. Mais tarde, entre 1967 e 1972, presidiu à comissão responsável pela organização da Escola Nacional de Saúde Pública e de Medicina Tropical, e, entre 1972 e 1973, foi director do Instituto de Higiene e Medicina Tropical.irá ser galardoado em 1978 com o Prémio Léon Bernard, uma importante distinção concedida pela Assembleia Mundial de Saúde para trabalhos no âmbito da Saúde Pública. Foi também louvado pela Organização Mundial de Saúde pelo seu importante contributo para a erradicação da varíola. Actualmente, o IHMT é uma instituição de investigação e de ensino pós-graduado especializada nos domínios da biologia, microbiologia, parasitologia médica, clínica das doenças tropicais e saúde internacional. Possui duas unidades de investigação mul-

tidisciplinar: o Centro de Malária e Outras Doenças Tropicais e a Unidade de Parasitologia e Microbiologia Médicas.

O Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, idealizado em 1952 por Francisco Gonçalves Ferreira (1912-1994) com base no antigo Instituto Central de Higiene (posteriormente Instituto Superior de Higiene), criado em 1899 por Ricardo Jorge, foi inaugurado em 1973 num belo edifício modernista construído de raiz, da autoria do arquitecto Pardal Monteiro, um ano depois da criação da Escola Nacional de Saúde Pública. Agrupa vários centros de estudo e investigação, alguns deles reconhecidos internacionalmente, como o Centro de Estudos de Paramiloidose, o Centro de Estudos de Zoonoses (actualmente designado Centro de Estudos de Vectores e Doenças Infecciosas) e o Centro de Estudos de Nutrição, este último dirigido pessoalmente por Gonçalves Ferreira, que levou à criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Entre os numerosos e prestigiados investigadores que marcaram a história desta instituição, além de Gonçalves Ferreira, que também foi seu director, é de realçar Laura Ayres (1922-1992), que fundou em 1955 o Laboratório de Virologia do Instituto Nacional de Saúde, onde realizou investigação original sobre o tracoma. Além das unidades de investigação em Lisboa, o INSA possui duas unidades no Porto – Centro de Saúde Pública Doutor Gonçalves Ferreira e Centro de Genética Médica Doutor Jacinto Magalhães – e uma em Águas de Moura – Centro de Estudos de Vectores e Doenças Infecciosas Doutor Francisco Cambournac.

7. A Medicina Experimental e o Financiamento da Investigação

Em 1961, a Fundação Calouste Gulbenkian criou o Instituto Gulbenkian de Ciência (IGC), em Oeiras, uma unidade destinada a desenvolver investigação biomédica e actividades relacionadas com o ensino, de acordo com a vontade testamentária do seu fundador. Actualmente esta unidade de investigação avançada está orientada para áreas biomédicas definidas, como a biologia do desenvolvimento de sistemas complexos. Trata-se de uma instituição prestigiada internacionalmente, onde têm trabalhado e se formaram cientistas de todo o mundo. A criação do Instituto Gulbenkian de Ciência segue uma tradição de investigação médica que remonta à Escola Portuguesa de Histologia, liderada por Mark Athias (1875-1946), Augusto Celestino da Costa (1884-1956) e Abel Salazar (1889-1946), e à Escola Portuguesa de Angiografia, liderada por Egas Moniz (1874-1955) e Reynaldo dos Santos (1880-1970), que colocaram Portugal na história mundial da ciência da primeira metade do século XX.

A actividade mecenática da Fundação Calouste Gulbenkian em Portugal no campo da saúde não se limitou à criação do IGC. Em 1958, dois anos depois de serem aprovados pelo Estado português os seus estatutos de filantropia social, é fundado o Laboratório de Microscopia Electrónica Calouste Gulbenkian no Centro de Estudos Histológicos Augusto Celestino da Costa da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa. José Francisco David-Ferreira (1929-2012), primeiro responsável do Labora-

tório e posteriormente director do Laboratório de Biologia Celular do Instituto Gulbenkian de Ciência, salienta a rapidez com que a Fundação procedeu à distribuição de apoios mecenáticos: «Um ano, ou talvez menos, após a publicação do decreto que lhe deu existência legal já estavam a ser atribuídas bolsas de estudo e a ser atendidos pedidos de subsídio de várias instituições» (David-Ferreira, 2008, p. 210). De então para cá foram numerosos os projectos apoiados pela Fundação Calouste Gulbenkian, um pouco por todo o país, na investigação, na assistência e na formação pós-graduada, através de subsídios, bolsas e até aquisição de material.

Tendo como objectivo organizar o apoio da investigação científica no domínio das ciências exactas e experimentais, foi criada, em 1967, a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT), sob a tutela do Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Recorde-se que a primeira agência do Estado português destinada a financiar a investigação científica e a formação avançada de bolseiros, a Junta de Educação Nacional, surgiu em 1929 no âmbito do Ministério da Instrução Pública, sendo em 1936 substituída pelo Instituto para a Alta Cultura, que em 1952 passou a designar-se Instituto de Alta Cultura. Este Instituto, extinto após o 25 de Abril, irá ser substituído pelo Instituto de Cultura Portuguesa. Em 1977, é criado o Instituto Nacional de Investigação Científica, extinto em 1992. As atribuições deste instituto – financiamento da formação de bolseiros e do funcionamento de centros de investigação universitários –, passam para o âmbito da JNICT, organismo responsável até 1995, data da criação da Fundação para a Ciência e Tecnologia, pela gestão de toda a actividade científica, quer no domínio das ciências exactas e experimentais quer no campo das ciências sociais e humanas.

8. A Enfermagem, os Técnicos de Saúde, a Farmácia e o Medicamento

Desde 1952 que o ensino das escolas de enfermagem, até então algo indefinido do ponto de vista científico, passou a ter uma componente mais técnico-científica, visando uma melhor complementaridade funcional entre os diferentes profissionais e especialidades nas unidades de saúde. Em 1965, com base num programa aprovado pela Organização Mundial de Saúde, deu-se a primeira grande reforma do ensino de enfermagem em Portugal, um processo que culminou com a conversão das escolas de enfermagem em escolas superiores de enfermagem, em 1978. A obrigatoriedade do registo profissional dos enfermeiros em 1990, a consignação do curso de licenciatura em enfermagem em 1997 e a criação da Ordem dos Enfermeiros em 1998 irá consolidar a sua posição de classe.

Relativamente à profissionalização dos técnicos da saúde, a sua história em Portugal remonta a 1902, ano em que foi publicado o regulamento geral do Laboratório Geral de Análise Clínica no Hospital de São José e Anexos. Nas décadas seguintes surgiram novas categorias profissionais, nas áreas da cardiologia, da neurofisiologia da dietética e outras. Mas o seu ensino formal só se iniciou em 1961 e 1962 com a criação dos primeiros centros de preparação de técnicos e auxiliares dos serviços clínicos em Lisboa, Porto e Coimbra, ligados aos grandes centros hospitalares. As escolas

técnicas dos serviços de saúde e assistência do ultramar, nas colónias portuguesas, também surgem no início desta década. Em 1966 é criada, por portaria, a Escola de Reabilitação de Alcoitão, no Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, destinada a formar pessoal técnico de reabilitação. Da fusão das Escolas Militares de Saúde do Exército, da Marinha e da Força Aérea, resulta em 1979 a Escola de Serviço de Saúde Militar.

Quanto ao exercício da profissão farmacêutica, em 1958 é publicado o Decreto-lei n.º 48547, de 27 de Agosto, que vem regular o exercício da profissão farmacêutica. No preâmbulo do diploma, pode ler-se que não apenas «do ponto de vista sanitário, como económico e social, o medicamento tomou, nos tempos modernos, uma tal importância que se impõe a actualizada regulamentação das actividades farmacêuticas», realçando a importância da Farmácia e do medicamento em particular como instrumento dinamizador quer da política económica, quer da política de saúde. Este decreto surge no seguimento da Lei de Bases do exercício farmacêutico, publicada em 1965 onde, pela primeira vez, se reconhece o exercício farmacêutico como uma actividade sanitária, e se defende que a colaboração destes profissionais é indispensável não só à definição, como ao cumprimento de uma política do medicamento, no contexto das políticas de saúde. Em relação à política do medicamento, refira-se que a Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos, criada em 1940, tinha como objectivo principal garantir a qualidade dos medicamentos produzidos industrialmente, e, em 1958, foi criado um sistema inovador de controlo de novos medicamentos, dependente da Direcção-Geral da Saúde, destinado a garantir a segurança dos consumidores.

9. A Reforma Hospitalar e a Reforma dos Cuidados de Saúde Primários

Ao concretizar algumas das propostas contidas no Relatório Sobre as Carreiras Médicas, a Reforma Hospitalar de 1968, iniciada com a publicação do Estatuto e Regulamento Geral dos Hospitais (Decreto-lei n.º 48357, de 27 de Abril), configurou um novo quadro político e estratégico no campo da saúde, através da reorganização da rede hospitalar e da introdução no sistema de saúde da estratégia dos cuidados de saúde primários.

O objectivo da Reforma Hospitalar era uniformizar a orgânica de funcionamento de todos os hospitais do país, públicos e privados (estes, quase todos pertencentes às Misericórdias) e criar carreiras profissionais para médicos, enfermeiros, farmacêuticos e pessoal de administração, de acordo com a proposta do Relatório das Carreiras Médicas. Deste modo o Estado passará a ter uma maior intervenção na administração dos hospitais, quer nos das Misericórdias, em grande parte dependentes financeiramente do Governo, quer nos distritais, através de novos mecanismos de gestão, que incluíam uma comissão instaladora geralmente constituída por um médico, um enfermeiro, um administrador e um provedor da Misericórdia. É consagrada a gestão hospitalar e o hospital também passa a ser visto como empresa.

Inicia-se então a construção da rede de hospitais distritais, que irá ser concluída cerca de duas décadas depois.

Mas a grande inovação desta reforma foi a ênfase posta na promoção da saúde e na prevenção da doença, através da reforma dos cuidados de saúde primários, o primeiro passo para a criação do Serviço Nacional de Saúde. Levada a cabo por Gonçalves Ferreira e Arnaldo Sampaio, esta reforma, que cria os centros de saúde de primeira geração, iniciar-se-á em 1971, quando o ministro da Saúde e Assistência era Baltazar Rebelo de Sousa (1921-2002), o secretário do Estado da Saúde António Gonçalves Ferreira, e Arnaldo Sampaio o director-geral da Saúde, todos eles médicos.

Em 1974 dá-se a revolução de 25 de Abril. A transição entre o Estado Novo e o período revolucionário, que decorreu até 1976, fez-se sem sobressaltos no que se refere às políticas da saúde, porque o conceito de saúde definido pela Organização Mundial de Saúde já tinha sido incorporado, como vimos, na linguagem política do Estado Novo. Mas para que todo este processo pudesse avançar era indispensável a integração de serviços, proposta na reforma Gonçalves Ferreira e Arnaldo Sampaio, razão pela qual foram nacionalizados os hospitais distritais e concelhios pertencentes às Misericórdias, cuja gestão ficou a cargo de comissões instaladoras eleitas pelos seus trabalhadores, um processo que decorreu com tranquilidade. Ainda em Novembro de 1974 os Serviços da Previdência são transferidos para a Secretaria do Estado da Saúde, integrando assim na Direção-Geral de Saúde os serviços de saúde de diversos institutos verticais que surgiram nos anos de 1940 – tuberculose, lepra, malária, saúde mental, saúde materno-infantil. Contudo, a separação efectiva entre os Centros de Saúde da Direção-Geral de Saúde e os Serviços Médico-Sociais (criados em 1963 pelo Estatuto de Assistência), só irá acontecer após 1982, ano em que serão integrados nos centros de saúde de segunda geração, no enquadramento funcional do Serviço Nacional de Saúde.

Mas o «pacto político» que existiu por detrás destas mudanças, que permitiu a sua efectivação, «não envolveu», como nota Boaventura de Sousa Santos, «a participação autónoma dos destinatários principais (os trabalhadores)», facto, que «longe de tentar compatibilizar capitalismo e democracia, visou tornar esta última dispensável e substituível por uma forma de corporativismo autoritário renovado», sendo esta a perspectiva através da qual «se deve avaliar a proposta política contida no conceito do ‘Estado Social’ de Marcelo Caetano» (Santos, 1987, p. 33).

Fontes e Bibliografia

- Alves, M. V. (2014). *História da Medicina em Portugal: Origens, ligações e contextos*. Porto: Porto Editora.
- Carapinheiro, G. (2006). A saúde enquanto matéria política. In: G. Carapinheiro (Org.), *Sociologia da Saúde: Estudos e Perspectivas* (pp. 137-164). Coimbra: Pé de Página Editores.
- Coelho, E. (1999). Da Problemática da Universidade: O seu sentido ecuménico e nacional. *A Revisão Curricular na Faculdade de Medicina de Lisboa*, 1, 15-29.

- Costa, J. C. (1977). As Escolas Médicas e a Educação Universitária. *O Médico*, LXXXIII, Separata do n.º 1336.
- David-Ferreira, J. F. (2008). Nascimento e consolidação da investigação biomédica em Portugal. In: C. Sakellarides, & M. V. Alves (Eds.), *Lisboa, Saúde e Inovação: Do Renascimento aos Dias de Hoje* (pp. 205-213). Lisboa: Gradiva.
- Ordem dos Médicos. (2007). *Relatório sobre as Carreiras Médicas*. Lisboa: Celom.
- Oliveira, J. C. (1999). A Universidade e a Educação Médica. *A Revisão Curricular na Faculdade de Medicina de Lisboa*, 1, 31-43.
- Pereira, A. T. (1979). Subsídios para a elaboração dum livro branco sobre o equívoco dos Hospitais-Escolares em Portugal. *O Médico*, XCIII, Separata do n.º 1477.
- PORDATA. (s.d.). Acesso em novembro de 2018, disponível em <https://www.pordata.pt/>
- Sakellarides, C., & Alves, M. V. (2008). Lisboa e o Estado Novo: Ernesto Roma, Egas Moniz, Corino de Andrade, João dos Santos, Arnaldo Sampaio. In: C. Sakellarides, & M. V. Alves (Eds.), *Lisboa, Saúde e Inovação: Do renascimento aos Dias de Hoje* (pp. 135-139). Lisboa: Gradiva.
- Santos, B. S. (1987). Estado, sociedade, políticas sociais: o caso da política de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 23, 13-74.

EVOLUÇÃO DA JUSTIÇA NO FINAL DO SALAZARISMO

Vânia Álvares* Nuno Garoupa**

Resumo

O Salazarismo tardio caracterizou-se, na área da justiça, por um importante esforço de modernização do ordenamento jurídico português do qual a aprovação do novo Código Civil em 1966 é evidentemente o exemplo mais conhecido. O período é marcado pelo longo ministério de Antunes Varela (1954-1967) e, em menor proporção, também pelo ministério de Almeida Costa (1967-1973). Encontramos já identificados nos anos 60 os três temas jurídicos e jurisdicionais que são uma preocupação constante das décadas seguintes: a crescente morosidade, a progressiva especialização dos tribunais, e a importância do acesso à justiça.

1. Introdução

Aqueles que viriam ser os últimos anos do Salazarismo são marcados por importantes mudanças na área da Justiça. Sendo Portugal um país de tradição juscivilista, a entrada em vigor do novo Código Civil, de 1966, resultante de um longo processo de elaboração e discussão, representa um marco estruturante para o ordenamento jurídico. Na arquitetura jurídica desta época, há ainda a evidenciar a criação do novo Código de Processo Civil, logo no início da década de sessenta, bem como as sucessivas alterações na organização judiciária, culminando com a criação dos tribunais de família em 1970. Também no direito penal encontramos alguns passos relevantes, sendo certo que os efeitos dessas alterações apenas se manifestam já no regime democrático, com a aprovação do novo Código Penal em 1982.

* Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

** George Mason University, Antonin Scalia Law School.

Se a década de 60 na área da Justiça se destaca pelo reformismo imposto pelo final do Salazarismo e pela Primavera Marcelista (no período 1968-1970), estas mudanças não podem deixar de ser enquadradas no contexto temporal do século XX. Como notam Garoupa e Rossi (2006),

[A]o longo do século XX a complexidade e importância da organização do sistema de justiça foi-se afirmando. As várias reorganizações da justiça obedeceram a pressões políticas (em virtude dos diferentes ciclos políticos vividos), mas também à crescente importância da justiça no desenvolvimento económico e social de Portugal. A progressiva internacionalização da economia e o processo de integração europeia, por um lado, e as profundas alterações sociais que se operaram em Portugal, por outro, exigiram do sistema público de justiça novas respostas as quais o sistema nem sempre soube responder. Ao contrário da economia e da sociedade, a justiça continuou fechada sobre si mesma, sendo por isso mesmo o divórcio entre a organização do sistema de justiça e a competitividade da economia portuguesa muito mais assinalável a partir dos anos 60, atingindo níveis de rutura no final do século XX. (p. 435)

Na verdade, podemos caracterizar o Salazarismo como tendo duas fases de intensa mudança na área da Justiça, correspondendo ao carisma e visão dos ministros da tutela – Manuel Rodrigues (1926-1928, 1932-1940) e João Antunes Varela (1954-1967). Manuel Rodrigues, mesmo num período de pré-consulado Salazarista, desenvolveu uma intensa agenda de modernização e reestruturação do ordenamento jurídico português: criação da Ordem dos Advogados (1926), reformas do Processo Civil e Comercial (1926), Estatuto Judiciário (1927), Código de Registo Civil (1932), Código de Falências (1933), Código de Notariado (1935), Código de Processo Civil (1939), Código das Custas Judiciais (1940). Obviamente, estas profundas reformas legislativas podem inserir-se numa agenda política decorrente de uma enorme insatisfação com o regime anterior e, posteriormente, em função do regime consagrado pela Constituição de 1933. Em larga medida, as iniciativas legislativas elencadas responderam à necessidade de acautelar os problemas jurídicos e judiciários herdados da Primeira República (alguns, por sua vez, herdados já da longínqua Monarquia Constitucional) naquilo que hoje chamaríamos um esforço de modernização. Professor em Coimbra, o longo mandato de Manuel Rodrigues na Justiça pode ser entendido como o expoente da influência do pensamento jurídico conimbricense na determinação dos alicerces do ordenamento jurídico português moderno. Manuel Rodrigues foi, aliás, um aliado natural de Salazar, dado o percurso político semelhante e filosoficamente equivalente (apesar do desentendimento em 1928, aquando do governo de Vicente de Freitas, donde Manuel Rodrigues foi excluído, tendo Salazar ocupado a pasta das Finanças e Silva Monteiro a pasta da Justiça – Rosas e Brito, 1996, p. 853). Conta a narrativa historiográfica que acabou por se desentender sobre a natureza política do regime (nomeadamente, a longevidade do cargo executivo de Presidente do Conselho), deixando o Ministério em 1940 (Rosas e Brito, 1996, p. 853).

De 1940 a 1954, a pasta de Justiça tem uma fase de alguma acalmia legislativa e reformista. O ministro Adriano Vaz Serra (1940-1944) autoriza a promoção dos tra-

balhos de elaboração de um projeto de revisão geral do Código Civil em 1944, o qual só estaria terminado em 1966 como já vimos. Ele próprio viria, posteriormente, a presidir à chamada Comissão de Reforma do Código Civil de 1867 (Código Seabra), tendo publicado numerosos e variados ensaios jurídicos nesse contexto. O ministro seguinte, Manuel Cavaleiro Ferreira (1944-1954), prosseguiu uma reforma prisional, regulamentou o instituto do *habeas corpus* no direito penal português, e apoiou a expansão da rede de tribunais. Contudo, de novo, a economia legislativa do seu longo ministério contrasta claramente com a azáfama legislativa do longo mandato de Manuel Rodrigues.

Em 1954, chega à pasta da Justiça João Antunes Varela, já então conhecido nos meios jurídicos pela sua vasta obra no direito civil e no processo civil. Assume a elaboração de um novo Código Civil como uma prioridade política, retomando a influência determinante do pensamento jurídico de Coimbra nesta segunda fase da modernização do ordenamento jurídico português. Podemos dizer que o seu grande objetivo foi conferir coerência ao ordenamento português em matéria de direito civil, depois das reformas de Manuel Rodrigues (1926-1928, 1932-1940), dentro do regime político vigente e respondendo ao esforço do Salazarismo tardio em termos de aproximação à realidade europeia.

A implementação do programa político de Antunes Varela na Justiça não foi, como se entende facilmente, um esforço somente pessoal. Contou, necessariamente, com o beneplácito de Salazar, sem o qual não teria sido possível a imensa produção legislativa que caracteriza o período do seu ministério. Em seu redor estavam aliados importantes (e críticos ainda mais importantes como Marcelo Caetano). Destaca-se o já referido Vaz Serra e Fernando Pires de Lima, também da escola de Coimbra e Ministro da Justiça, muito pontualmente, em 1955 (foi ministro da Educação Nacional de 1947 a 1955). Aliás, Pires de Lima, um dos mais conhecidos e reputados civilistas da sua geração em Coimbra, participou ativamente na gênese bem como no movimento académico que desenvolveria doutrinariamente as orientações sobre o novo código, influenciando, por esta via, os posteriores desenvolvimentos jurisprudenciais. Apesar do processo algo difuso que está nas origens do novo código, desde 1944 até ao final dos anos 50, vários autores (por exemplo, Correia de Mendonça, 1982 e Guichard, 2017) coincidem na opinião de que o Código Civil Português de 1966 se deve, estruturalmente, ao impulso conjunto de Antunes Varela e Pires de Lima.

A aprovação do novo código fechou um ciclo político na área da Justiça. E assim podemos entender a saída de Antunes de Varela em 1967, ainda antes do ocaso do Salazarismo. Caberia a Mário de Almeida Costa (1967-1973) substituí-lo, tendo este prolongado o seu mandato durante uma parte substancial do consulado Marcelista (saíndo para, posteriormente, presidir à Câmara Corporativa). Igualmente oriundo da escola conimbricense, podemos dizer que prosseguiu o esforço modernista do seu antecessor, sendo certo que no presente capítulo apenas incidiremos naquilo que foi a sua obra no final da década de 60.

Este capítulo está inevitavelmente marcado pela visão de Antunes Varela (infelizmente não existe qualquer biografia do personagem político, talvez porque esse

género literário tem tido alguma dificuldade em desenvolver-se em Portugal)¹. Está, pois, o capítulo organizado ao longo das três linhas estruturantes do seu mandato: contexto e reforma da organização judiciária, o Código Civil de 1966, e outros esforços legislativos no período 1960-1970.

2. Contexto e Reforma da Organização Judiciária

As mudanças na área da Justiça nos anos 60 têm como enquadramento e limite normativo a Constituição de 1933, ainda que o conceito de hierarquia de leis não tivesse ainda o seu corolário sistémico na existência de qualquer tribunal constitucional. A Constituição do Estado Novo consagra um regime corporativo inserido, com maior ou menor proximidade, na vaga autoritária que se abateu sobre a Europa Continental nos anos 30. Em termos de Justiça, a lei fundamental proclama os habituais princípios de natureza constitucional, sem grandes inovações concretas. Ressalta-se, porém, a fiscalização da constitucionalidade. Até 1933, a fiscalização da constitucionalidade em Portugal era exercida pelos tribunais de forma difusa. Nesse contexto, a Constituição de 1933 introduz uma partilha na administração da justiça constitucional, entre os tribunais e a Assembleia Nacional. Evidentemente que a capacidade de fiscalização concreta, a exercer pelos tribunais ordinários, deve ser entendida no contexto de um regime autoritário, sendo escassas as vezes que os tribunais foram chamados a pronunciarem-se sobre questões de constitucionalidade na aplicação de normas.

Quanto à estrutura do sistema de tribunais, como salientam Garoupa e Rossi (2006),

o ordenamento português do século XX é caracterizado por um sistema de organização de tribunais articulados entre tribunais judiciais ou tribunais administrativos. Entende-se que os primeiros, também chamados tribunais ordinários, operam no âmbito do direito privado, e dirimem conflitos entre particulares (...) Apesar de ter impedido os tribunais ordinários de julgar a Administração a partir de 1930, altura em que foram criados para esse efeito os tribunais administrativos², o sistema português reservou à categoria de tribunais que quisera afastar do Estado, o contencioso de direito público, dos atos notariais e registais, das contraordenações e de decisões

¹ Existem, porém, entradas biográficas em obras de referência como o Dicionário de História do Estado Novo (editado por Fernando Rosas e José Maria Brandão Rodrigues, 1996). Neste último, por exemplo, refere-se a sua posição centrista entre as duas facções do regime (conservadora e reformista). E menciona-se a preocupação com a justiça enquanto fator social e de desenvolvimento. Assinala-se, aliás, Antunes Varela como um dos possíveis sucessores de Salazar na transição de 1968 (Rosas e Brito, 1996, p. 1001).

² Na verdade, os autores referem-se à reintrodução dos tribunais administrativos no ordenamento jurídico português, uma vez que a jurisdição administrativa tinha já existido na Monarquia Constitucional. Duas reformas importantes, em 1924/25 e em 1928/29, tinham já de alguma forma antecipado esta evolução (Garcia, 1998).

sobre litígios ligados aos montantes das indemnizações devidas por expropriação por utilidade pública. Esta opção traz um elemento de heterogeneidade à divisão de competências da judicatura entre público e privado. (p. 438)

Como já vimos, o ministério de Antunes Varela, iniciado em 1954 (pontualmente interrompido em 1955), preconizava recuperar o esforço reformista dos anos 30, completando e modernizando o ordenamento jurídico nos aspetos fundamentalmente civilistas e organizacionais. É verdade que houve algum esforço legislativo na área penal logo em 1956 (em temas como a liberdade condicional e medidas de segurança, nomeadamente fixando as condições de revogação da liberdade condicional e definindo o regime da admissibilidade das medidas provisórias de segurança – Decreto-lei n.º 40550, de 12 de março de 1956), mas a grande reforma ainda antes da década de 60 foi, sem dúvida, o novo Estatuto dos Tribunais de Trabalho em 1958 (Lei n.º 2091, de 9 de abril de 1958) a que se somou o novo Código de Processo de Trabalho já em 1963 (Decreto-lei n.º 45497, de 30 de dezembro de 1963).

Na arquitetura do sistema jurídico e judiciário do final do Estado Novo, duas leis assumem um papel estruturante – a reorganização judiciária (Lei n.º 2113, de 11 de abril de 1962 e Decreto-lei n.º 44278, de 14 de abril de 1962), suplementada por sucessivas intervenções pontuais no Estatuto Judiciário como resposta à crescente morosidade (Decreto-lei n.º 44959, de 5 de abril de 1963; Decreto-lei n.º 45732, de 27 de maio de 1964; Decreto-lei n.º 487/70, de 21 de outubro de 1970), e o novo Código de Processo Civil (Decreto-lei n.º 44129, de 28 de dezembro de 1961, com ligeiras alterações pelo Decreto-lei n.º 47690, de 11 de maio de 1967; Decreto-lei n.º 323/70, de 11 de julho de 1970).

A Lei n.º 2113 introduz a reorganização judiciária, criando os distritos judiciais e as comarcas. O diploma autoriza, ainda, o Governo a rever periodicamente o mapa, nomeadamente em consequência da nova lei de processo civil (autorização que é exercida diversas vezes ao longo dos anos de 1960, como podemos ver na lista de legislação apresentada no final do presente capítulo). Cabe destacar outros aspetos desta reorganização: alargamento do número de secções do Supremo Tribunal de Justiça (então apenas cíveis e criminais), incumbe o Conselho Superior Judiciário das nomeações para o Supremo Tribunal de Justiça, aprofunda o princípio da independência dos magistrados judiciais prevendo a inamovibilidade e a irresponsabilidade, determina o papel do Ministério Público nos tribunais, assegura a supervisão administrativa e disciplinar (reitera o Conselho Superior Judiciário como órgão superior hierárquico da organização judiciária), introduz a possibilidade de comissões de serviço que não excedam os três anos seguidos de um período de nojo de um ano.

Sendo uma lei a aprovar pela Assembleia Nacional, estava a proposta de lei inevitavelmente sujeita a um parecer da Câmara Corporativa. Da leitura desse documento (Parecer n.º 3/VIII, de 23 de fevereiro de 1962) pode retirar-se um tom algo crítico, ilustrando as divergências existentes no pensamento doutrinal e político-jurídico em Portugal, naquele momento, tanto sobre a oportunidade como sobre o conteúdo das soluções preconizadas. Num tom invariavelmente familiar, 50 anos depois, o parecer discute o aumento geral do volume de processos quando, acusa o relator do pare-

cer, José Augusto Vaz Pinto, a rede de tribunais vinha ainda do Decreto 13917, de 9 de julho de 1927 (reforma de Manuel Rodrigues). Contudo, contrariamente à expectativa dos subscritores, o Governo optava neste normativo por não propor uma reforma total, mas apenas parcelar (por frações).

Note-se que, se as palavras e o diagnóstico parecem adequados a uma análise atualizadíssima em 2020 (sendo certo que, comparativamente, não encontramos hoje, nas instituições políticas portuguesas, avaliações de impacto legislativo com o nível de profundidade e qualidade observada nos vários pareceres da Câmara Corporativa, na área da Justiça, no período que estudamos no presente capítulo), as estatísticas da Justiça, em anexo a este capítulo, apresentam resultados radicalmente distintos. Acrescentamos, neste particular, as estatísticas dos anos 1980 e 1990 para uma comparação mais abrangente da dimensão relativa do problema. Falamos, nos anos de 1960, de menos de 300 mil novos processos por ano em tribunais de primeira instância e apenas 175 mil pendências, números absurdamente diminutos quando comparados com a atual situação. Contudo, e no contexto da sociedade portuguesa dos anos de 1960, são números que preocupavam claramente os especialistas e interessados destas matérias (infelizmente não existem estatísticas publicadas e disponíveis para os anos de 1950 por forma a estabelecer uma análise comparada de natureza quantitativa).

Podemos, na verdade, realizar a mesma análise relativamente aos recursos humanos disponíveis. Assim, em toda a década de 1960, Portugal teve menos de 400 magistrados judiciais (cresce de 253 em 1960 para 422 em 1970), cerca de 250 magistrados do Ministério Público (196 em 1960 e 246 em 1970) e pouco mais de 2.000 advogados (começando com 1.964 em 1960 e chegando a 2.573 no fim da década). O número de tribunais judiciais é relativamente constante ao longo do período em consideração (entre 205 e 210).

O parecer da Câmara Corporativa relembra, ainda, as sucessivas mudanças *ad hoc* na composição do Supremo Tribunal de Justiça (STJ). Refere-se uma alteração anteriormente operada através do Decreto-lei n.º 35044, de 20 de outubro de 1945, que acresceu uma nova secção às duas já existentes no STJ (duas cíveis e uma criminal). A nova lei da reorganização judiciária vem aumentar novamente o número de secções, sendo certo que se este ponto é criticado, por outra banda se reconhece no parecer que o normativo legal tem o mérito de uniformizar o regime de escolha e promoção dos juizes. Relativamente aos tribunais cíveis coletivos de Lisboa e do Porto, o mesmo parecer da Câmara Corporativa é pouco otimista, visto que, na opinião dos subscritores, sendo inteiramente novos, configurariam muitas interrogantes. As críticas são ainda mais acentuadas, no que tange à solução encontrada para os tribunais criminais de Lisboa e do Porto – nos termos da nova lei, presididos por um juiz da respetiva Relação. Entendem os subscritores tratar-se de um desenho institucional anómalo e peculiar, mas talvez aceitável dado o melindre gerado por serem duas jurisdições alargadas (que podem chegar ao país todo em alguns casos, muito circunscritos). Finalmente, na análise da Câmara Corporativa, a forma como os princípios da inamovibilidade e da responsabilidade do poder judicial estão concretizados na letra de lei merece reparos. Sugerem-se mesmo alterações textuais com o fito de reforçar

a independência dos magistrados judiciais, sugestões essas que encontraram acolhimento parcial na versão final da lei.

Se neste âmbito a questão mais discutida foi o problema da independência e inamovibilidade dos juizes, o resultado desta discussão traduziu-se numa única modificação significativa do direito vigente, consistindo na uniformização do regime de escolha dos juizes de todas as secções do Supremo Tribunal de Justiça. Até então, os juizes da secção criminal eram nomeados por escolha do Ministro da Justiça, o que nas palavras de Câmara Corporativa podia «até sugerir um sentido atentatório da independência do tribunal, que certamente não esteve na intenção do legislador» (p. 82). Desta feita, foi ao Conselho Judiciário que ficou cometida a função de designar a secção a que se destinavam os juizes nomeados para o Supremo Tribunal de Justiça, competindo, contudo, ao Ministro da Justiça a designação de metade das vagas de Conselheiros do Supremo por escolha de entre os juizes da Relação. Ficou sem resposta, nas alterações operadas na legislação, o problema das previsões de afastamento excecional de magistrados, mantendo-se integralmente o direito vigente (pp. 86 e 88).

Estas alterações são ainda tributárias da doutrina espelhada na Constituição de 1933, e perfilhada designadamente por Marcelo Caetano (1957), que se refere aos tribunais enquanto órgãos de soberania, é certo, mas aos quais compete a «função judicial».³ Não se reconhecia à época a existência de um poder judicial tal como seria consagrado na atual Constituição. No que concerne ao órgão de governo da magistratura, existia o designado Conselho Superior Judiciário, com poderes de proposta em matéria de gestão, decisão e em matéria disciplinar, que estava em consonância com o que então se registava noutros países.

No Estatuto Judiciário de 1944 diz-se que «a independência consiste no direito de exercer as funções de julgar sem sujeição às ordens de outros juizes ou tribunais ou de quaisquer autoridades, salvo nos casos expressamente consignados na lei»⁴. Pode afirmar-se que este Estatuto, na mesma linha de continuidade conceptual e de controlo externo das instituições judiciárias pelo Governo, mantida ao longo do consulado salazarista, tornou dependente de nomeação pelo Ministro da Justiça a escolha dos vogais do Conselho Superior Judiciário. Esta situação, como se viu, manter-se-ia durante o governo marcelista uma vez que a reforma de 1962 conservou a nomeação governamental dos vogais do Conselho.

Resumindo, e no concernente ao governo da justiça, chegamos a 1974 com um Conselho Superior Judiciário que se compunha da forma seguinte: o Presidente do STJ, um vice-presidente, os quatro presidentes das Relações na qualidade de vogais e um secretário juiz de Direito. Esta composição espelhava a forte dominação hierárquica dos tribunais superiores, e dos seus juizes, sobre o sistema judicial. Decorrente do mencionado Estatuto Judiciário de 1944, com as poucas alterações introduzidas neste campo em 1962, todos estes membros eram nomeados pelo Governo.

³ Artigo 115º da Constituição de 11 de abril de 1933.

⁴ Artigo 241º, al. a) do Estatuto Judiciário, Decreto-Lei n.º33.547, 23 de fevereiro de 1944.

Em termos de organização judiciária, e seguindo um padrão comum a outros estados autoritários, a ditadura salazarista entregou todos os casos politicamente sensíveis a tribunais especiais, altamente subservientes em relação às estruturas de segurança política, militares ou policiais. Como bem nota Pedro Magalhães (1995), esta redução de jurisdição dos tribunais ordinários não era feita sem uma sofisticação adicional: o pessoal destes tribunais, pelo menos desde 1945, não era composto por agentes policiais, militares ou administrativos, mas sim pelos próprios juizes de carreira (p. 57). A participação dos juizes nestes tribunais plenários, todavia, dependia da sua aceitação. Não pode menosprezar-se também o facto de as nomeações, transferências e processos disciplinares recaírem na esfera de atuação do Ministro da Justiça. Tudo a concorrer para beneficiar uma atuação discreta e uma postura passiva por parte dos magistrados de então, incorporando a própria ideia de *pouvoir nulle*, visão aliás consistente com a versão mais restritiva da tradição juscivilista.

Também no mundo judicial o descontentamento que precedeu a mudança de regime em 1974 se fez sentir já na década de sessenta. Vários acontecimentos espelham posições públicas que geraram polémica. Por exemplo, neste contexto, mencionam-se os artigos de jornal publicados pelo magistrado Francisco Vellozo e pelo advogado Magalhães Godinho, as conferências no Instituto de Conferências da Ordem dos Advogados, dinamizadas por Palma Carlos, Artur Santos Silva e Salgado Zenha, alguns estudos e colóquios, destacando-se o efetuado em Braga em 1972 (Cunha Rodrigues, 1999, pp. 69-70). Mais tarde, já na década de setenta, Francisco Sá Carneiro apresentaria um projeto para reformular a justiça, que previa a extinção dos tribunais plenários e defendia a independência da magistratura, bem como o seu auto-governo, sintetizando uma das posições contestatárias ao *status quo* vigente. Nessa altura, identifica-se uma outra posição política, mais próxima à judicatura, que visava somente a garantia das especificidades funcionais, nomeadamente no tocante aos quadros, acesso à carreira e remunerações (Dias, 2004, p. 54).

Apesar das idiossincrasias do contexto político e da realidade social dos anos 60, podemos dizer que a reorganização judiciária, tal como discutida no processo legislativo e posteriormente fixada em letra de lei, aponta já então na direção das duas grandes preocupações que vão dominar a reflexão judicial nacional nos 50 anos seguintes – morosidade e especialização. De facto, a morosidade volta a ser objeto de discussão no Parecer n.º 18/IX, de 8 de janeiro de 1969, da Câmara Corporativa, sobre o estabelecimento de normas tendentes a imprimir maior celeridade à justiça penal (Lei n.º 2139, de 14 de março de 1969). Todo o parecer, cujo relator foi José Manso Preto, incide explicitamente sobre a necessidade de aumentar a celeridade processual, elencando algumas das vertentes mais agudas da questão: o aumento do volume de casos, o uso crescente da prisão preventiva com a consequente diminuição de garantias do suspeito ou acusado, e a morosidade na determinação das penas. Nas conclusões, os subscritores do parecer sugerem alterações que vão precisamente no sentido do reforço das garantias do suspeito ou acusado, nomeadamente a necessidade de evitar a morosidade na identificação e apresentação do detido perante um tribunal.

Uma vez mais, as estatísticas disponíveis não mostram uma situação complexa por comparação com dados posteriores. O número de arguidos desce ao longo da década

(de cerca de 40 mil em 1960 para pouco menos de 30 mil em 1970), assim como o número de condenados (de cerca de 22 mil em 1960 para menos de 15 mil em 1970) e de reclusos (quase 9 mil em 1960 e cerca de 5 mil em 1970). Todas as tipologias de crime apresentam uma forte tendência de redução, exceto nos crimes contra a segurança do Estado, que se agravam em função da guerra no Ultramar (atingindo o pico em 1966).

O tema da especialização dos tribunais foi abordado, durante o consulado marcelista, no Parecer n.º 5/X, de 27 de janeiro de 1970, da Câmara Corporativa, que versava sobre a proposta de criação dos tribunais de família em Portugal (Lei n.º 4/70, de 25 de abril de 1970). Neste documento, após reconhecer que a Lei da Organização Tutelar de Menores de 1962 (Decreto-lei n.º 44288, de 20 de abril de 1962) e o Decreto-lei n.º 47727, de 23 de maio de 1967, alargaram as competências jurisdicionais cíveis desses tribunais tutelares, o relator, António Miguel Caeiro, defende explicitamente a especialização nesta área, com o objetivo de acautelar os interesses dos menores. Na verdade, o parecer da Câmara Corporativa faz a defesa dos tribunais de família num sentido amplo (incluindo todo o contencioso de menores e de família) com o objetivo de assegurar a estabilidade das relações do grupo familiar. Com esta visão do papel dos tribunais de família, defende-se nesse parecer uma ampla abrangência da sua alçada, incluindo as providências cíveis relativas aos menores em processos tutelares, ou as ações ligadas ao vínculo conjugal. Porém, os subscritores reconhecem a dificuldade de delimitação de competências no campo da tutela de menores sujeito ao direito penal, colocando a tónica na inserção social do menor e na preponderância da reeducação. Finalmente, enfatizando a especial índole das relações a regular nestes novos tribunais, sugere-se no parecer a previsão da assistência aos magistrados por assessores especializados, até como forma de incluir mulheres no processo decisório, visto que a magistratura lhes estava vedada.

Outra matéria com assumida importância ao tempo é a assistência judiciária (Lei n.º 7/70, de 9 de junho de 1970), tendo por isso sido objeto de um parecer da Câmara Corporativa (Parecer n.º 6/X, 28 de janeiro de 1970). No entendimento do relator, Arala Chaves, a assistência judiciária teria três objetivos claros: favorecer o acesso à justiça, efetivar a tutela jurídica e regular o exercício desse mesmo direito (condição de insuficiência económica; sendo negado a quem aliene património para satisfazer condição). No parecer questiona-se, desde logo, a própria designação do mecanismo, mais discutindo-se, também, a distinção entre a assistência judiciária no âmbito do processo cível e criminal. Neste particular, os subscritores elaboram sobre a ideia de que, sendo o direito à assistência judiciária consagrado independentemente do tipo de processo para o qual essa assistência é necessária, é na reafirmação do papel dos juízes enquanto decisores da atribuição que esta questão encontra uma possível solução. Em termos inovadores, sugere-se a extensão do direito de assistência judiciária a pessoas coletivas e outras entidades que gozem de personalidade jurídica.

Cumulam-se a todos os temas alvo de iniciativa legislativa, já enunciados, as sucessivas revisões das custas judiciais, com o duplo objetivo de regular o acesso à justiça, bem como de minorar de alguma forma os crescentes custos económicos com

a administração da justiça (Decreto-lei n.º 44329, de 8 de maio de 1962; Decreto-lei n.º 47692, de 11 de maio de 1967; Decreto-lei n.º 48853, de 30 de janeiro de 1969).

Em resumo, as reformas da organização judiciária respondem naturalmente às pressões de modernização da sociedade e da economia portuguesa dos anos de 1960. Nem sempre consistentes, coerentes, profundas ou suficientemente ambiciosas na opinião da Câmara Corporativa, as alterações legislativas optam por dar acolhimento ao pragmatismo, traduzido em respostas jurídicas definidas em função de necessidades pontuais. Contudo, são estas reformas que claramente lançam as bases da organização judiciária das décadas seguintes, já em plena democracia.

3. Código Civil de 1966

O novo Código Civil marca inevitavelmente a década de 60 na área da Justiça. Não nos incumbe neste capítulo elencar a extensão e as implicações jurídicas deste novo código, tarefa profusa e competentemente realizada pelos autores juscivilistas. Numa obra recente, Guichard (2017) elenca as inovações substantivas do novo Código Civil – *culpa in contrahendo*, procedência do erro sobre a base do negócio, abuso do direito, cláusula geral da responsabilidade civil, limitações sociais ao direito de propriedade (pp. 83-86). Sendo certo que, o mesmo autor, também identifica várias limitações do diploma de 1966: falta de unidade doutrinária; fundamentação em doutrina alemã antiquada (dos anos 20 a 40), com formulação e definições puramente doutrinárias de duvidosa eficácia; consagração de um modelo familiar já desadequado para a época; traços rústicos (e.g., regime dos animais ferozes); contratos de adesão incipientes (Guichard, 2017, pp. 83-86).

Já Moreira Alves (1969), numa obra coeva às alterações, aponta vários problemas presentes na nova codificação: repúdio da unificação parcial do direito privado; opção pela sistemática germânica em detrimento da tradição portuguesa, contundo mantendo-se a parte geral; carácter acentuadamente cientificista com linguagem tecnicista; atualização facilitada dentro de uma conceção filosófica determinada (Moreira Alves, 1969, pp. 209-210 e 226-227). O autor justifica ainda a não inclusão da área comercial no novo texto pela assinalável estabilidade da economia portuguesa (por oposição com a economia brasileira) (Moreira Alves, 1969, p. 211).

Em suma, nas análises jurídicas são mencionadas a presença de uma pluralidade de doutrinas jurídicas contraditórias, um objetivo de despersonalização em função do carácter social dos mecanismos jurídicos, a preocupação com a eficácia de certos direitos, bem como a inevitável evolução histórica do direito civil. Contudo, sobre todas estas questões eminentemente jurídicas, remetemos para as discussões doutrinárias sobre o tema (Mesquita, 1969; Castro Mendes, 2001; Ascensão, 2005; Menezes Cordeiro, 2012). É da questão política que aqui nos ocupamos, na tentativa de contextualizar (e tentativamente explicar) o final da década de 60 como marco histórico no campo da justiça.

Desde os anos 30 que podemos encontrar um certo consenso sobre as limitações inevitáveis do Código Seabra de 1867. Este código, apesar dos distintivos elemen-

tos portugueses, insere-se numa tradição do texto napoleónico, com sistematização própria e as evoluções jurídicas do século XIX. As críticas abundam desde o final do século XIX até ao início da ditadura: demasiadas dúvidas interpretativas, muitas alterações por diplomas avulsos pelo que teria perdido o carácter de código ao fim de 50 anos de vigência, a não regulação dos novos institutos jurídicos próprios de uma sociedade mais moderna. E um aspeto absolutamente definidor – o individualismo liberal do século XIX.

Em termos históricos, Guichard (2017) explica que o Código Seabra nasceu da fusão de elementos locais com os sucessivos fracassos no transplante do código napoleónico (pp. 71-75). A aplicação do texto original não terá sido bem sucedida por falta de tempo (Junot não beneficiou de suficiente estabilidade governativa para implementar a tradução portuguesa em 1808). Grande parte do século XIX combina as velhas Ordenações Manuelinas com vasta legislação avulsa. A esta situação confusa, o Código Seabra responde com um texto singelo na linguagem e centrado na vontade da pessoa humana (consentânea com o liberalismo prevalecente do século XIX). Elaborado entre 1850 e 1867, o Código Seabra não foi isento de algumas polémicas (por exemplo, casamento civil). Mas um elemento destaca-se: o Código Seabra foi obra de um só jurista, o Código de 1966 foi obra de muitos juristas. Assim, o novo código resulta de 22 anos de trabalho dos expoentes da cultura jurídica portuguesa do Estado Novo, nas palavras laudatórias do brasileiro Moreira Alves (1969, p. 209). Este autor, aliás, defende a opção portuguesa, de então, por uma nova codificação por oposição a uma mera reforma do código de Seabra. Não se trata apenas de uma prioridade ideológica. É uma decisão que, enfrentando a dificuldade de uma reforma unitária, ultrapassa a tradicional preferência por reformas parcelares num corpo dito desarmónico e assistemático. Moreira Alves insiste que foram todas as reformas parcelares dos anos 30, do ministério de Manuel Rodrigues, que levaram à necessidade de um novo código nos anos 40 (Moreira Alves, 1969, pp. 226-227).

Em conjugação com os fatores internos, não pode menosprezar-se a conjuntura internacional que nos trouxe até ao novo Código Civil. No seu artigo, Correia de Mendonça (1982) começa por contextualizar a necessidade de um novo código português com os esforços de Mussolini e Hitler para promoverem novos códigos civis nos seus países, nomeadamente o modelo italiano de 1942 (já que o modelo alemão acabou por não vingar devido à derrota de 1945) (Correia de Mendonça, 1982, pp. 829-831). A lógica subjacente a este novo movimento codificador não poderia deixar de ser a condenação do individualismo liberal e a consagração do Estado e da sociedade como limite material ao direito privado. Contudo, em 1966, o modelo italiano estava já claramente ultrapassado, do mesmo modo que a influência corporativa é já tardia e surge na fase final da elaboração do código.

O tempo que medeia entre anúncio de um novo código (Decreto-lei n.º 3390, de 4 de setembro de 1944) e a conclusão do Código de 1966 (Decreto-lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966) é, na opinião do referido autor, basicamente fortuito, e não resulta de qualquer estratégia do próprio Salazar ou do regime (Correia de Mendonça, 1982, pp. 832-836). Segundo o autor, esse atraso é fundamentalmente preenchido com discussões doutrinárias: fortalecimento da instituição familiar, preocu-

pações sociais particularmente na área da propriedade, proteção dos trabalhadores dentro do modelo corporativo do regime (Correia de Mendonça, 1982, pp. 836-847). Na verdade, os princípios fundamentais parecem dividir gerações (destaca a oposição de Marcelo Caetano em texto escrito de 1954) e escolas de pensamento (referem-se Cabral de Moncada, Alberto dos Reis, José Dias Ferreira). O longo tempo de maturação parece, pois, dever-se mais a divergências doutrinárias e do foro académico, do que a questões políticas ou ideológicas, espelhadas na longa lista de nomes que participaram na elaboração do novo Código – Manuel de Andrade, Ferrer Correia, Rui de Alarcão, Vaz Serra, Galvão Teles, Pires de Lima, Pinto Coelho, Gomes da Silva, Paulo da Cunha (Correia de Mendonça, 1982, pp. 836-856).

Segundo o mesmo autor, já a escolha do ano de 1966 para marco histórico, sendo algo contingente e casuístico, teria sido reflexo da importância do impulso e das revisões ministeriais de Antunes Varela e Pires de Lima assim como do papel destes dois juristas na articulação formal e coordenação substancial do projeto na fase final (Correia de Mendonça, 1982, pp. 836-856). Por conseguinte, o esforço consistente e persistente de Antunes Varela e Pires de Lima explicaria o desenlace final, mas não seria suficiente para resolver as identificadas contradições doutrinárias.

Igualmente Guichard (2017) atribui responsabilidades à multiplicidade de autores no atraso na elaboração do Código Civil, dizendo mesmo que essa plúrima autoria explica, ainda, as contradições insanáveis do texto (Guichard, 2017, pp. 76-79). Por um lado, o novo código segue a sistematização germânica e representa um salto qualitativo do direito civil. Mas, por outro lado, ignora a crescente constitucionalização do direito privado, e apresenta aspetos rurais e arcaicos combinados com doutrina mais avançada em determinadas áreas. O autor afirma mesmo que o Código de 1966 acaba por não ter o pendor ideológico caracterizador dos anos 40 na Europa, surgindo antes como uma versão mitigada, própria do Salazarismo tardio – conservador, mas não fascista. Segundo o autor, o novo Código reflete, combinando, as correntes políticas do solidarismo orgânico, corporativismo, bem comum, assim como corporiza a reação contra a autonomia da vontade liberal e individualista do século XIX. Emergindo deste contexto jurídico-político, o Código Civil de 1966 impunha-se mais por ser um manifesto de carácter social, e menos uma produção legislativa de natureza eminentemente política (Guichard, 2017, pp. 83-86 e 101-103).

4. Outros Esforços Legislativos

Para além de toda a legislação com impacto na organização judiciária, e do marco que representa o Código Civil de 1966, na década de 60 assinalam-se, ainda, diversos outros esforços legislativos. Logo no início de 1960 operam-se alterações ao código administrativo. Através do Decreto-lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1960, foram estabelecidas regras sobre o governo local: nomeação do presidente e vice-presidente das câmaras municipais, demissão dos mesmos, com mandatos de oito anos sem limite de recondução. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 42178, de 9 de março de 1959, veio alterar as mencionadas regras, passando a prever mandatos de 4 anos,

apenas renováveis por duas vezes, por períodos de igual duração, prevendo em norma transitória a permissão do exercício do mandato até 12 anos, mas apenas para quem se encontrava já em funções à data da publicação. Esta foi a questão que originou maior sobressalto no campo do direito administrativo, visto que a Assembleia Nacional suscitou a discussão da retroatividade e improrrogabilidade dos mandatos em virtude da Lei n.º 2012, de 10 de março de 1960. Sobre a questão controvertida, incide o Parecer n.º 25/VII, de 7 de janeiro de 1960, da Câmara Corporativa, onde os subscritores sugerem que os titulares possam optar por manter o mandato de oito anos ao abrigo da legislação anterior ou por entender que o mandato é de quatro anos a contar da recondução.

Devemos considerar ainda os esforços no sentido de elaborar um novo Código Penal (Decreto-lei n.º 43488, de 28 de janeiro de 1961), no período de 1962 a 1966 (mas apenas promulgado em 1982) e de um Código de Procedimento Administrativo, já no período mais tardio de 1968/9 (apenas em vigor em 1992).

Relativamente ao Código Penal, apesar de não ter sido levada a cabo uma revisão integral, destacam-se algumas medidas avulso dentro do esforço de atualização da justiça penal. Em primeiro lugar, temos a alteração do artigo 667º do Código Penal que introduz a proibição da *reformatio in pejus*, princípio que impede um tribunal superior de agravar a pena aplicada em virtude da sentença em primeira instância, quando desta haja recurso para tribunal superior. A propósito desta alteração, no seu Parecer n.º 13/IX, de 24 de outubro de 1968, cujo relator foi José Manso Preto, a Câmara Corporativa reconhece e assinala o efeito sistémico da medida, tendo em conta a influência nas penas principais e acessórias aplicadas, nos julgamentos em primeira instância, na exclusão desta proibição das medidas de segurança e das revisões de sentença. Da mesma forma, nesta análise apontam-se as limitações na aplicação da nova lei, detalhando-se as que tocam à qualificação jurídica dos factos. O parecer faz uma verdadeira avaliação de impacto prospetivo. Ao mesmo tempo, sugere alterações no texto original de forma a compatibilizar as alterações pretendidas pelo Governo com as restantes normas do próprio Código Penal.

Por sua vez, a reforma da lei processual penal, repetidamente anunciada pelo legislador, não se verificou com as medidas aprovadas em 1955 e 1957. É certo, porém, que estas já apontavam a direção da opção do legislador nesta matéria, isto é, no sentido de proceder à fusão do processo correccional com o processo de polícia correccional. No entanto, a ação governativa focou-se antes na já citada reforma do processo civil, com a aprovação de um novo Código de Processo Civil, através do Decreto-lei n.º 44129, de 28 de dezembro de 1961, que viria a ter uma repercussão considerável na reforma da organização judiciária criminal onze anos depois (Albuquerque, 2003, p. 637). Esta publicação de uma nova lei processual civil visou, sobretudo, resolver as graves questões sobre o deficiente funcionamento do tribunal coletivo como já vimos.

Tal como anteriormente referido, as alterações operadas no contencioso civil impunham a remodelação dos círculos judiciais existentes, tendo em consideração o aumento do número de juizes (comprovada pelos dados apurados entre 1960 e 1964, constantes da tabela anexa ao capítulo), o que poderia ter reflexos nos tribunais penais. Assim, a Assembleia aprovou a Lei n.º 2113, de 11 de abril de 1962 e, na

sequência desta, o Governo publicaria no dia seguinte o Decreto-Lei n.º 44 278, que integrava o novo Estatuto Judiciário. A Câmara Corporativa, no seu Parecer n.º 3/VIII, de 27 de fevereiro de 1962, pela pena de José Augusto Vaz Pinto, vem classificar as alterações como «uma espécie de ratificação política» do direito vigente, apresentando poucos aspetos inovadores. Os três problemas fundamentais que foram alvo de discussão parlamentar, a saber, a manutenção da magistratura municipal, a composição e a competência do tribunal plenário e a independência da magistratura judicial, não lograram encontrar solução nestas alterações legislativas.

No que concerne à composição do tribunal plenário, que se manteve inalterada, a proposta do Governo ia no sentido de alterar os vogais deste tribunal, de tal forma que agravaria ainda mais o défice do respeito pelo princípio da acusação nos processos aí tramitados, foi rejeitada. Já no que toca à competência, o tribunal plenário passou a ter jurisdição também sobre os crimes de imprensa cometidos fora das comarcas de Lisboa e Porto, na sequência do citado Parecer n.º 3/VIII da Câmara Corporativa. Em suma, no direito penal, quer seja na sua vertente substantiva, adjetiva ou organizacional, não se registam alterações marcantes. Referem-se, apenas, o Decreto-lei n.º 44202, de 21 de fevereiro de 1962 (altera o regime aplicável ao crime de pirataria), bem como Decreto-lei n.º 46503, de 28 de maio de 1965 (reduz certas penas e modifica o regime aplicável a amnistias imposto pelo Decreto n.º 12008, de 29 de julho de 1926).

A progressiva modernização dos registos e do notariado é também objeto de intensa legislação na década de 60 (Decreto-lei n.º 44064, de 28 de novembro de 1961, Decreto-lei n.º 47619, de 31 de março de 1967, Decreto-lei n.º 47678, de 5 de maio de 1967, Decreto-lei n.º 314/70, de 8 de julho de 1970), criando uma miríade de códigos (Código do Notariado, Código de Registo Civil) de relevância futura.

Finalmente, assinalam-se determinadas alterações que denotam algum progresso tímido relativamente às discriminações legais em função do género, com a publicação da Lei n.º 2137, de 26 de dezembro de 1968 que alargou o conceito de eleitores da Assembleia Nacional, ampliando o direito de voto das mulheres, do Decreto-lei n.º 49 317, de 25 de outubro de 1969, relativo ao regime de entrada ou saída do território português, que veio suprimir a exigência de autorização marital para a concessão de passaporte a mulher casada, e ainda do Decreto-lei n.º 49 473, de 27 de dezembro de 1969, que veio revogar a legislação de 1936, a qual fazia depender o casamento das professoras do ensino primário da autorização do Ministro da Educação Nacional.

5. Conclusões

O Salazarismo tardio caracterizou-se, na área da justiça, por um importante esforço de modernização do ordenamento jurídico português do qual a aprovação do novo Código Civil em 1966 é evidentemente o exemplo mais conhecido. Em certa medida, o Salazarismo abre com um programa ambicioso nos anos 30, pela mão de Manuel Rodrigues e com origens no período anterior à constitucionalização do

regime, e fecha nos anos 60 com outro programa ambicioso, da responsabilidade de Antunes Varela e que se prolonga para a Primavera Marcelista, e inclusivamente até para o período democrático.

O período da década de 60 na área da justiça é marcado pelo longo ministério de Antunes Varela (1954-1967) e, em menor proporção, também pelo ministério de Almeida Costa (1967-1973). Infelizmente a ausência de biografias políticas ou extensa obra publicada sobre o pensamento político destes dois atores políticos (para além de importantes entradas biográficas em obras de referência), impossibilita determinar o papel individual de cada um deles no reformismo tardio do Estado Novo assim como a influência direta de Salazar (para além de ligação à escola de Coimbra) ou de Marcelo Caetano (que sabemos ter sido muito crítico de algumas das inovações doutrinárias contempladas no novo Código Civil).

Encontramos já identificados nos anos 60 os três temas jurídicos e jurisdicionais que são uma preocupação constante das décadas seguintes. De um lado, a questão da capacidade institucional que se reflete na crescente morosidade (despiciente para as atuais estatísticas da justiça, mas significativo naquele tempo) e na tese da progressiva especialização dos tribunais (hoje já elevada a dogma do reformismo judiciário). Por outro lado, a importância do acesso à justiça ganha atenção em função dos crescentes custos económicos e das exigências da cidadania moderna. Finalmente, a importação de soluções doutrinárias civilistas de matriz germânica, com maior ou menor grau de adequação a uma realidade portuguesa, marcando a influência da ciência jurídica, com destaque para a escola de Coimbra.

Podemos, pois, dizer que a década de 60 faz a ponte entre o reformismo do Estado Novo em matérias de justiça, encerrando o ciclo aberto com Manuel Rodrigues no final dos anos 20, e os primórdios de um ordenamento jurídico e organização judiciária adequados a um sociedade de consumo, processo que se aprofundou nos 50 anos seguintes. Por exemplo, de certa forma, o atraso na elaboração do Código Civil, projeto acarinhado desde o final dos anos 30, acabou por atenuar os aspetos mais ideológicos, derivados da influência fascista italiana (em voga nos anos 40, mas já minimizados nos anos 60), contribuindo de forma determinante para a sua longevidade até aos dias de hoje. Apesar de conter aspetos claramente conservadores (por exemplo, na área da família, onde há uma regressão jurídica no regime legal do divórcio) ou mesmo antiquados (do mundo agrário, por exemplo), o legislador democrático não produziu até aos dias de hoje um novo Código Civil (evidentemente, entretanto sobejamente revisto em várias áreas). Importa salientar, porém, que tal atraso não parece ter sido provocado por profundas razões políticas ou ideológicas, nem por um processo complexo de programação legislativa, mas mais por uma certa morosidade no debate doutrinário e académico.

Fontes e Bibliografia

Albuquerque, P. P. (2003). *A Reforma da Justiça Criminal em Portugal e na Europa*. Coimbra: Almedina.
Ascensão, O. (2005). *O Direito, Introdução e Teoria Geral*. Coimbra: Almedina.

- Caetano, M. (1957). *A Constituição de 1933: Estudo de Direito Político*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castro Mendes, J. d. (2001). *Teoria Geral do Direito Civil* (Vol. 1). Lisboa: AAFDL.
- Correia de Mendonça, L. (1982). As Origens do Código Civil de 1966: Esboço para uma Contribuição. *Análise Social*, 28, 829-867.
- Cunha Rodrigues, J. N. (1999). *Em Nome de Povo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Dias, J. P. (2004). *O Mundo dos Magistrados: A Evolução da Organização e do Auto-governo Judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Garcia, M. d. G. F. P. D. (1998). Do Conselho de Estado ao Actual Supremo Tribunal Administrativo. Acesso em 20 de maio de 2019, disponível em <https://www.stadministrativo.pt/historia/>
- Garoupa, N., & Rossi, L. (2006). Instituições e Quadro Legal. In: A. F. Silva, & P. Lains (eds.), *História Económica de Portugal* (Vols. Volume 3 – Século XX). Lisboa: ICS, 423-450.
- Guichard, R. (2017). A Elaboração do Código Civil de 1966, Sua Gênese, Sistematização e Técnica Legislativa, Em Especial, a Adoção de uma Parte Geral. In: E. V. Serqueira, & F. O. Sá (eds.), *Cinquentenário do Código Civil*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 69-110.
- Magalhães, P. C. (1995). Democratização e Independência Judicial em Portugal. *Análise Social*, 130, 51-90.
- Menezes Cordeiro, A. (2012). *Tratado de Direito Civil* (Vol. 1). Coimbra: Almedina.
- Mesquita, E. (1969). O Código Civil Português de 1966. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade Federal do Paraná, 12, 101-114.
- Miranda, J. (1978). *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*. Lisboa: INCM.
- Moreira Alves, J. C. (1969). Lições de um Código Atual – o Código Civil Português. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, 64, 217-228.
- Rosas, F., & Brito, J. M. B. (eds.). (1996). *Dicionário de História do Estado Novo* (Vol. 1 e 2). Venda Nova: Bertrand Editora.

Legislação

Legislação Relevante na Área da Justiça, 1960-1970

Decreto-Lei n.º 42816 – Diário do Governo n.º 19/1960, Série I de 1960-01-25

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redação ao artigo 53.º do Estatuto Judiciário.

Lei n.º 2102 – Diário do Governo n.º 57/1960, Série I de 1960-03-10

Ato da Série I

Presidência da República

Altera a redação de várias determinações do Código Administrativo e insere disposições relativas ao período de exercício dos cargos de presidente e de vice-presidente das câmaras municipais – Determina que as funções que por leis especiais estejam atribuídas aos regedores passem a ser exercidas em Lisboa e Porto pela Polícia de Segurança Pública.

Decreto-Lei n.º 43168 – Diário do Governo n.º 219/1960, Série I de 1960-09-20

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Modifica a constituição do tribunal cível da comarca de Lisboa, aumenta em um juiz desembargador o quadro da Relação de Coimbra e remodela diversos preceitos relativos ao funcionamento do Conselho Superior Judiciário – Revoga os artigos 28.º, 30.º, 46.º e 48.º e, bem assim, o § único do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 35388.

Decreto-Lei n.º 43460 – Diário do Governo n.º 303/1960, Série I de 1960-12-31

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Dá nova redacção aos capítulos I e II do título único da parte IV do Estatuto Judiciário e ao artigo 28.º do Código de Processo Penal – Permite ao presidente da Ordem dos Advogados completar os quadros dos conselhos superior, geral e distritais para o triénio de 1960 a 1962.

Decreto-Lei n.º 43488 – Diário do Governo n.º 24/1961, Série I de 1961-01-28

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Autoriza o Ministro da Justiça a promover a elaboração de um projeto de reforma do Código Penal, podendo, para esse fim, nomear, em comissão, um professor de Direito, bem como os colaboradores que forem julgados necessários.

Decreto-Lei n.º 43548 – Diário do Governo n.º 66/1961, Série I de 1961-03-21

Ato da Série I

Presidência do Conselho

Regulamenta as alterações introduzidas na Constituição Política da República Portuguesa pela Lei n.º 2100, relativas ao processo de eleição do Chefe do Estado.

Decreto-Lei n.º 44063 – Diário do Governo n.º 276/1961, Série I de 1961-11-28

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Promulga a orgânica dos serviços dos registos e do notariado.

Decreto-Lei n.º 44064 – Diário do Governo n.º 276/1961, Série I de 1961-11-28

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Aprova o Regulamento dos Serviços de Registo e do Notariado.

Decreto-Lei n.º 44117 – Diário do Governo n.º 297/1961, Série I de 1961-12-26

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redacção a várias disposições do Decreto-Lei n.º 35042 e do Estatuto Judiciário – Insere disposições relativas aos serviços da Polícia Judiciária.

Decreto-Lei n.º 44129 – Diário do Governo n.º 299/1961, 1º Suplemento, Série I de 1961-12-28

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Aprova o Código de Processo Civil.

Decreto-Lei n.º 44202 – Diário do Governo n.º 39/1962, Série I de 1962-02-21

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redacção aos artigos 162.º e 48.º, respetivamente, do Código Penal e do Código de Processo Penal.

Lei n.º 2113 – Diário do Governo n.º 81/1962, Série I de 1962-04-11

Ato da Série I

Presidência da República – Secretaria

Promulga as bases da organização judiciária.

Decreto-Lei n.º 44278 – Diário do Governo n.º 84/1962, 1º Suplemento, Série I de 1962-04-14

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Aprova o Estatuto Judiciário.

Decreto-Lei n.º 44287 – Diário do Governo n.º 89/1962, 1º Suplemento, Série I de 1962-04-20

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Promulga a reforma dos serviços tutelares de menores.

Decreto-Lei n.º 44288 – Diário do Governo n.º 89/1962, 1º Suplemento, Série I de 1962-04-20

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Aprova a Organização Tutelar de Menores.

Decreto-Lei n.º 44289 – Diário do Governo n.º 89/1962, 1º Suplemento, Série I de 1962-04-20

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Aprova o Regulamento da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores.

Decreto-Lei n.º 44329 – Diário do Governo n.º 104/1962, 1º Suplemento, Série I de 1962-05-08

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Promulga o Código das Custas Judiciais – Revoga as disposições dos artigos 70.º a 73.º, 75.º e 76.º do Decreto n.º 34553.

Decreto-Lei n.º 44548 – Diário do Governo n.º 197/1962, Série I de 1962-08-28

Ato da Série I

Ministério do Ultramar – Direcção-Geral da Justiça

Insere disposições julgadas necessárias ao ajustamento da orgânica dos serviços de justiça e dos registos do ultramar.

Decreto-Lei n.º 44959 – Diário do Governo n.º 81/1963, Série I de 1963-04-05

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redacção ao n.º 3 do artigo 162.º do Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278, e ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 30545 (publicação, pelo Ministério da Justiça, de um boletim bimestral).

Decreto-Lei n.º 45108 – Diário do Governo n.º 155/1963, Série I de 1963-07-03

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Promulga várias disposições relativas aos processos por crimes de ofensas corporais e aos serviços da Polícia Judiciária.

Decreto-Lei n.º 45134 – Diário do Governo n.º 164/1963, Série I de 1963-07-13

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Cria as comarcas do Barreiro e de Cascais – Determina que o preceituado no n.º 1 do artigo 393.º do Estatuto Judiciário não prejudica a disposição transitória do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 43623, relativamente à admissão aos concursos para escrivão de direito.

Decreto-Lei n.º 45732 – Diário do Governo n.º 126/1964, Série I de 1964-05-27

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Dá nova redacção aos artigos 30.º e 38.º do Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278.

Decreto-Lei n.º 46140 – Diário do Governo n.º 305/1964, 1º Suplemento, Série I de 1964-12-31

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Aumenta em quatro juízes desembargadores o quadro da Relação de Lisboa e cria as comarcas do Seixal e de Benavente – Dá nova redacção a várias disposições do Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278.

Decreto-Lei n.º 46181 – Diário do Governo n.º 32/1965, Série I de 1965-02-08

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Dá nova redação ao artigo 12.º do Decreto n.º 40740, que aprova o Regulamento da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado.

Decreto-Lei n.º 46458 – Diário do Governo n.º 167/1965, Série I de 1965-07-28

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Insera disposições destinadas a conceder prioridade ao processamento das ações cíveis ou penais em que intervenha o Ministério Público e dos processos penais na fase da instrução preparatória.

Decreto-Lei n.º 46503 – Diário do Governo n.º 191/1965, Série I de 1965-08-25

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Concede a amnistia e a redução de penas a certos crimes e infrações.

Decreto-Lei n.º 46538 – Diário do Governo n.º 210/1965, Série I de 1965-09-16

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral da Justiça

Cria mais um juízo, com competência cumulativa, cível e criminal, na sede da comarca de Coimbra – Introduce alterações no Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278.

Decreto-Lei n.º 47139 – Diário do Governo n.º 182/1966, Série I de 1966-08-06

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Introduce alterações no Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278 – Insera várias disposições relativas aos quadros do pessoal de diversos serviços dependentes do Ministério.

Decreto-Lei n.º 47344 – Diário do Governo n.º 274/1966, Série I de 1966-11-25

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação – Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange.

Decreto-Lei n.º 47619 – Diário do Governo n.º 77/1967, Série I de 1967-03-31

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Aprova, para entrar em vigor no dia 1 de junho de 1967, o Código do Notariado e substitui a tabela de emolumentos notariais, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42933 – Revoga toda a legislação relativa à matéria abrangida pelo novo código, com ressalva da legislação especial a que se faça expressa referência.

Decreto-Lei n.º 47678 – Diário do Governo n.º 107/1967, 1º Suplemento, Série I de 1967-05-05

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Aprova o Código do Registo Civil e substitui a tabela de emolumentos do registo civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 41967, para entrarem em vigor no dia 1 de junho de 1967, à exceção do disposto no artigo 67.º, nos números 2 e 3 do artigo 146.º e nos artigos 147.º a 152.º do referido código, que começará a vigorar somente em 1 de janeiro de 1968.

Decreto-Lei n.º 47690 – Diário do Governo n.º 112/1967, 1º Suplemento, Série I de 1967-05-11

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redação a vários artigos do Código de Processo Civil – Determina que as alterações introduzidas pelo presente diploma ao referido código entram em vigor no dia 1 de junho de 1967, sendo somente aplicáveis às ações que não sejam julgadas de harmonia com a legislação civil anterior ao Código Civil de 1966, com exceção do disposto no n.º 4 do artigo 707.º, no n.º 3 do artigo 728.º e no n.º 3 do artigo 762.º.

Decreto-Lei n.º 47691 – Diário do Governo n.º 112/1967, 1º Suplemento, Série I de 1967-05-11

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Altera a constituição do tribunal da comarca de Cascais e cria as comarcas de Loures e Oeiras – Dá nova redação a vários artigos do Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278, e introduz alterações nos mapas III, IV, V, VI, VIII e IX anexos ao referido estatuto.

Decreto-Lei n.º 47692 – Diário do Governo n.º 112/1967, 1º Suplemento, Série I de 1967-05-11

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redação a vários artigos do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44329.

Decreto-Lei n.º 47728 – Diário do Governo n.º 121/1967, Série I de 1967-05-23

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Altera vários artigos do Regulamento da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores, aprovado pelo Decreto n.º 44289.

Decreto-Lei n.º 47811 – Diário do Governo n.º 172/1967, Série I de 1967-07-25

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Altera os artigos 13.º, 15.º, 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 41306, que cria na Diretoria da Polícia Judiciária o Laboratório de Polícia Científica, a biblioteca da Polícia Judiciária e o museu criminalístico – Revoga os artigos 1.º a 15.º do Decreto-Lei n.º 33725 (funcionamento dos cursos de identificação).

Decreto-Lei n.º 48735 – Diário do Governo n.º 286/1968, Série I de 1968-12-05

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Cria no Ministério da Justiça, na directa dependência do Ministro, um Gabinete de Organização e Métodos e define a sua incumbência e atribuições.

Lei n.º 2137, Diário do Governo n.º 303/1968, Série I de 1968-12-26

Ato da Série I

Presidência da República – Secretaria

Considera eleitores da Assembleia Nacional todos os cidadãos portugueses, maiores ou emancipados, que saibam ler e escrever português e não estejam abrangidos por qualquer das incapacidades previstas na lei; e os que, embora não saibam ler nem escrever português, tenham já sido alguma vez recenseados ao abrigo da Lei n.º 2015, desde que satisfaçam aos requisitos nela fixados

Decreto-Lei n.º 48853 – Diário do Governo n.º 25/1969, Série I de 1969-01-30

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redação a várias disposições do Código das Custas Judiciais, promulgado pelo Decreto-Lei n.º 44329 – Determina que as percentagens de remuneração global, líquida da contribuição industrial, a que aludem os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 44330, sejam calculadas em cada mês, e o excesso que se apurar fique retido até que se atinja o máximo anual fixado nas mesmas disposições.

Lei n.º 2138 – Diário do Governo n.º 62/1969, Série I de 1969-03-14

Ato da Série I

Presidência da República

Promulga a nova redação dos artigos 272.º, 501.º, 557.º e 646.º do Código de Processo Penal e insere disposições relativas à observância de determinados preceitos do Decreto-Lei n.º 35007, do Código das Custas Judiciais e do Código Penal e às limitações aos recursos para o Supremo Tribunal de Justiça.

Lei n.º 2139 – Diário do Governo n.º 62/1969, Série I de 1969-03-14

Ato da Série I

Presidência da República

Promulga a nova redação dada ao artigo 667.º do Código de Processo Penal – Determina que o regime estabelecido pela referida alteração se aplique ao julgamento dos recursos pendentes.

Decreto-Lei n.º 49054 – Diário do Governo n.º 137/1969, Série I de 1969-06-12

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Dá nova redação a várias disposições do Código do Registo Civil e à tabela de emolumentos anexa ao referido Código, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47678 – Insere disposições relativas à arrecadação das taxas cobradas e à sua atualização pelos serviços de identificação.

Decreto n.º 49317 – Diário do Governo n.º 251/1969, Série I de 1969-10-25

Ato da Série I

Ministério do Interior – Direcção-Geral de Administração Política e Civil

Dá nova redação ao artigo 12.º do Decreto n.º 46748, que regula a entrada ou saída do território português dos cidadãos portugueses e estrangeiros

Decreto-Lei n.º 49473 – Diário do Governo n.º 301/1969, Série I de 1969-12-27

Ato da Série I

Ministério da Educação Nacional – Direcção-Geral do Ensino Primário

Revoga o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 27279 (autorização para o casamento das professoras do ensino primário).

Decreto-Lei n.º 154/70 – Diário do Governo n.º 85/1970, Série I de 1970-04-11

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Cria o Centro de Informática do Ministério da Justiça.

Lei n.º 4/70 – Diário do Governo n.º 100/1970, Série I de 1970-04-29

Ato da Série I

Presidência da República

Autoriza o Governo a instituir tribunais de família, que constituirão órgãos judiciais ordinários de competência especializada.

Decreto-Lei n.º 204/70 – Diário do Governo n.º 111/1970, Série I de 1970-05-12

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Concede a amnistia e perdão a vários crimes e infrações cometidos por delinquentes civis.

Lei n.º 7/70 – Diário do Governo n.º 134/1970, Série I de 1970-06-09

Ato da Série I

Presidência da República

Insere disposições relativas à assistência judiciária.

Decreto-Lei n.º 314/70 – Diário do Governo n.º 157/1970, Série I de 1970-07-08

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Aprova o Regulamento dos Serviços de Registo e do Notariado.

Decreto-Lei n.º 323/70 – Diário do Governo n.º 160/1970, Série I de 1970-07-11

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Dá nova redação a vários artigos do Código de Processo Civil.

Decreto-Lei n.º 487/70 – Diário do Governo n.º 244/1970, Série I de 1970-10-21

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Introduz alterações ao Estatuto Judiciário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278.

Decreto-Lei n.º 562/70 – Diário do Governo n.º 268/1970, Série I de 1970-11-18

Ato da Série I

Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro

Aprova o Regulamento da Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários.

Pareceres da Câmara Corporativa na Área da Justiça, 1960-1970

Parecer n.º 25/VII, Proposta de Lei n.º 17 – Sobre Decreto lei n.º 42.178 acerca de alterações ao código administrativo e ao mandato dos Presidentes e Vice-Presidentes das Câmaras Municipais e outras disposições, de 1960-01-07, Relator: Guilherme Braga da Cruz.

Parecer n.º 3/VIII, sobre a Proposta de Lei n.º 10, relativa às alterações na organização judiciária, de 1962-2-23, Relator: José Augusto Vaz Pinto.

Parecer n.º 13/IX, sobre o Projeto de Lei n.º 4/IX, relativo à Alteração do artigo 667 do Código do Processo Penal, de 1968-10-24, Relator: José Alfredo Manso Preto.

Parecer n.º 18/IX, sobre o Projeto de Proposta de Lei n.º 7/IX, relativo ao estabelecimento de normas tendentes a imprimir maior celeridade à Justiça Penal, de 1969-01-08, Relator: José Alfredo Manso Preto.

Parecer n.º 5/X, sobre o Projeto de Proposta de Lei, acerca da criação dos Tribunais de Família, de 1970-01-27, Relator: António Miguel Caeiro.

Parecer n.º 6/X, sobre o Projeto de Proposta de Lei n.º 3/X, acerca da Assistência Judiciária, de 1970-01-28, Relator: Eduardo Arala Chaves.

Tabelas Estatísticas

Estatísticas Criminais:

	Total Arguidos	Condenados	Reclusos	Preventivos
1960	38.245	22.398	8.418	807
1962	37.760	22.390	8.933	1.140
1964	35.633	22.264	8.532	1.163
1966	33.815	20.722	7.411	911
1968	29.988	17.788	6.298	723
1970	29.918	14.570	5.056	571
1980	29.612	14.227	5.352	1.583
1990	56.192	21.833	8.874	2.507

Fonte: PORDATA

Estatísticas Criminais: Tipologia do Crime

	Crimes contra a segurança do Estado	Crimes contra a ordem pública	Outros (contra pessoa e propriedade)	Total
1960	182	6.284	31.779	38.245
1962	921	4.322	32.517	37.760
1964	1.119	4.195	30.319	35.633
1966	1.369	4.889	27.557	33.815
1968	920	4.136	24.932	29.988
1970	656	4.218	25.044	29.918
1980	22	7.487	22.103	29.612

Fonte: PORDATA (tipologia altera-se em 1984).

Estatísticas Judiciais: Recursos Humanos

	Magistrados Judiciais	Magistrados MP	Advogados	Tribunais Judiciais
1960	253	196	1.964	205
1962	298	243	2.065	206
1964	305	253	2.130	209
1966	266	189	2.260	210
1968	312	227	2.373	208
1970	422	246	2.573	208
1980	612	375	5.134	220
1990	1.018	885	11.319	325

Fonte: PORDATA.

Estatísticas Judiciais: Tribunais de 1ª Instância

	Processos Entrados	Processos Saídos	Processos Pendentes a 31/12
1960	263.173	270.420	172.194
1962	276.152	268.250	183.810
1964	295.008	333.480	173.994
1966	259.644	265.507	155.263
1968	253.534	245.486	162.494
1970	245.676	246.593	145.613
1980	487.491	382.712	625.334
1990	609.827	594.103	682.946

Fonte: PORDATA.

UMA NOVA POLÍTICA COLONIAL NOS ANOS 60? OS ÚLTIMOS BRASIS EM ÁFRICA

Sérgio Neto* Luís Reis Torgal**

Resumo

A gestão do património colonial português, as designadas «províncias ultramarinas», conheceu nos anos sessenta uma inflexão reformista, sobretudo graças à acção de Adriano Moreira enquanto ministro titular dessa pasta. Os seus decretos procuraram responder ao anticolonialismo e às pressões da comunidade internacional a favor das independências, através de medidas que exibissem uma marca de modernização. Em Setembro de 1968, após o afastamento de Salazar, Marcelo Caetano, sob o espectro de uma guerra em três frentes, pronunciou um discurso no qual declarava a intenção de manter o império, imprimindo uma acção que cumpre discutir.

Em paralelo, a teoria luso-tropical de Gilberto Freyre, já adoptada pelo Estado Novo desde o início dos anos cinquenta, manteve-se firme no ideário do regime, a fim de justificar a permanência nos territórios do Ultramar. A propaganda também apostou em grandes certames reminiscentes das comemorações dos anos trinta e quarenta. Foi assim que as Comemorações do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique, em 1960, procuraram articular o passado expansionista de Quatrocentos e Quinhentos com o passado recente das celebrações dos «tempos áureos» do regime (veja-se o caso particular do Padrão dos Descobrimentos), assim como com o presente/futuro que se pretendia apaziguado da questão internacional da descolonização.

Este artigo, enquadrando as colónias/Ultramar nas políticas estadonovistas dos anos trinta a cinquenta, demandará encontrar as continuidades e rupturas no discurso e nas práticas da década de sessenta. E, sobretudo, responder à questão que, desde o século XIX, preocupara todos os colonialistas: poderia ser a África um novo Brasil?

* Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20).

** Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20).

1. Introdução

Na segunda metade do século XIX, após a independência do Brasil (1822), o Terceiro Império Português, ou Luso-Africano, começou a ganhar a sua forma definitiva. Foi a partir dos escombros dos ciclos imperiais anteriores, de um todo aparentemente desconexo de antigas feitorias, ilhas e arquipélagos, cidades costeiras e outras posições estratégicas, que o governo de Lisboa procurou criar «novos Brasis» em África¹. Esta famosa expressão ideológica continha, de facto, um intento programático que os contemporâneos oitocentistas não podiam apreender em toda a sua extensão. Na verdade, não apenas aquele país sul-americano, para o qual os colonizadores portugueses lançavam um olhar nostálgico, constituiria uma referência inestimável, ainda que imaginária, para o lançamento de um império em África, como iria ser a visão luso-tropical das antigas terras de Vera Cruz do sociólogo Gilberto Freyre, a legitimar o colonialismo luso contra o anticolonialismo do pós-Segunda Guerra Mundial, nos anos cinquenta e sessenta.

Porém, desde um dos primeiros apelos à câmara, do deputado José António Ferreira Braklami, em 1826, indicando o caminho africano como solução à agricultura «em grande abatimento», ao comércio «reduzido ao carácter de passivo» e à indústria «concentrada no consumo do País» (Braklami, 1826, p. 155), até ao desmoronar do edifício imperial, no biénio de 1974/1975, as grandes linhas orientadoras acabariam por gravitar em redor de um punhado de questões:

Uma omnipresente apreensão perante as prováveis/possíveis/reais ameaças à integridade territorial colonial de um «país modesto» no quadro europeu; depois em relação ao anticolonialismo;

Qual a estratégia de desenvolvimento a implantar? Centralizadora ou de descentralização? «Colonizar com colonos»?

Privilegiar a ocupação do *hinterland*, através do povoamento com recurso a habitantes da metrópole, ou explorar economicamente o território com base na mão-de-obra «indígena» ao serviço de terra-tenentes?

Finalmente, o confronto entre a infra-estrutura económica e a super-estrutura ideológica, debatida por alguns historiadores britânicos², e cristalizada na fórmula de Adelino Torres: «o império português entre o real e o imaginário» (Torres, 1991). De que modo a «hipertrofiada» construção propagandística, conforme escreveu Eduardo Lourenço, (não) reflectiria o frágil capitalismo colonial/ultramarino.

Estas grandes linhas, de teor generalista, que permitem situar e delinear as principais problemáticas, não podem, como resulta óbvio, iluminar as múltiplas realidades deste processo histórico. Mas propiciam uma leitura matizada que não encerre todas as questões num monolítico «colonialismo português». De resto, nos últimos anos, assim tem procedido a investigação universitária, quer alargando o âmbito da cronologia do(s) objecto(s) de estudo, quer diversificando as temáticas e multipli-

¹ Ver: Alexandre (2000).

² Ver: entre outros: Hammond (1966); Clarence-Smith (1985), & Disney (2011).

cando os pontos de vista, num contacto que se pretende cada vez mais profícuo, com as instituições congéneres brasileiras e africanas.

Em todo o caso, a investigação sobre o Estado Novo que, apenas numa fase posterior, começou a dedicar maior atenção à temática, avançou primeiro pelos anos iniciais do regime de Salazar, que o mesmo é dizer as décadas de trinta e quarenta, tendendo a tratar os anos cinquenta como de transição, e os anos sessenta/setenta mais a partir do ângulo da Guerra Colonial. Alguns historiadores, como Aniceto Afonso e Carlos Matos Gomes, Pedro Aires Oliveira, Cláudia Castelo, Fernando Pimenta e Amélia Neves de Souto, entre outros, alargaram o âmbito dos estudos sobre a fase final do colonialismo português. O próprio Valentim Alexandre, estendendo as suas reflexões sobre os séculos XIX e XX à década de 1960, numa obra publicada em 2017, como que fechou o ciclo dos seus trabalhos pioneiros (Alexandre, 2017).

Importa, pois, antes de mais, perceber se houve uma verdadeira alteração na política ultramarina nos anos sessenta? Ou houve apenas uma adaptação aos anos da guerra dita oficialmente «Campanhas Ultramarinas», hoje identificada como «Guerra Colonial», e como «Guerra de Libertação/Independência», por parte dos países africanos?

Neste particular, julgamos que é necessário recuar aos anos cinquenta para se ter uma visão correcta e, por outro lado, aos anos do marcelismo, depois de Setembro de 1968, ou, talvez melhor, ao verdadeiro sentido do marcelismo e do pensamento «pragmatista» de Marcelo Caetano, ultrapassando a noção um tanto mítica da «liberalização bloqueada», válida para o pensamento de Francisco Sá Carneiro (como caso exemplar), mas decerto não para a concepção política de Caetano (Torgal, 2013). De qualquer modo, este último já muito tinha escrito sobre o tema nos anos trinta e quarenta, seguindo os ditames da «mística imperial» então prevalecente.

Portanto, é preciso não perder de vista o pensamento colonial, de ordem político-administrativa-constitucional, de Marcelo Caetano, e saber até que ponto ele se terá afirmado no final dos anos cinquenta e se a política ultramarina seguiu ou não esse pensamento, que ele terá recriado quando, em Setembro de 1968, tomou conta do governo e proferiu o seu famoso discurso de posse, *Saibamos ser dignos desta hora*. Em simultâneo, cumpre (re)avaliar o discurso dos ministros do Ultramar, em especial Adriano Moreira, assim como de alguns dos subsecretários de Estado da Administração Ultramarina e dos subsecretários de Estado do Fomento Ultramarino. Cabe, ainda, ponderar os pareceres da Câmara Corporativa, sem perder de vista, num segundo tempo, a não existência de uma política cultural de algum modo comparável à «Política do Espírito» de António Ferro, nos anos trinta e quarenta.

2. Nos Tempos da Mística Imperial

A questão do «império»³ foi transversal ao século XX português, mesmo que a maior parte das vezes esta terminologia fosse recusada oficialmente. Se a Primeira

³ Para uma discussão acerca do conceito de imperialismo, ver: Kumar (2017, pp. 25-68).

República, no Artigo 67.º do Título V da Constituição de 1911, afirmava que, «na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização», opção plasmada nos diferentes programas dos partidos do regime nascido em 1910 (Leal, 2008), a verdade é que este debate esteve no cerne dos três Congressos Coloniais Nacionais realizados em 1901, 1924 e 1930.

Com efeito, Norton de Matos constituiu-se, sobretudo enquanto alto-comissário em Angola, entre 1921 e 1924, como o mais coerente e conseqüente impulsionador da descentralização republicana (e da «colonização com colonos»), que mais tarde cunhou numa fórmula não desdenhada pelo Estado Novo: «Nação Una» (Janeiro, 2014, pp. 248-308, & Neto, 2016, pp. 261-319). Mas, os últimos anos da Primeira República e os inícios da Ditadura Militar, marcados pela crítica a Norton e à sua visão de Angola, assente no investimento e nas obras públicas (escolas, estradas, caminhos-de-ferro) elegeram o paradigma centralizador e de contenção financeira que o Estado Novo iria consagrar (Léonard, 1998, pp. 10-24).

Após o início da Ditadura Militar, a presença do comandante monárquico João Belo à frente do Ministério das Colónias havia já imprimido uma política de centralização da acção governativa, aos níveis administrativo, económico e financeiro. Porém, o ano de 1930 revelar-se-ia ainda mais decisivo. Sob o pano de fundo do *Crash* da Bolsa de Wall Street, o então ministro das Finanças Salazar acumulava, interinamente (de 21 de Janeiro a 29 de Julho), a pasta das Colónias. A princípio acusado de desinteresse pelo Ultramar, envolver-se-ia numa acesa disputa na imprensa com Francisco Cunha Leal, governador do Banco de Angola, em torno de visões diferenciadas quanto à autonomia orçamental e financeira das colónias, polémica essa que custaria a demissão do último (e a queda do governo de Ivens Ferraz) (Leal, 1930a; Leal, 1930b, & Farinha, 2009).

Entretanto, em Maio, o III Congresso Colonial Nacional, reunido na Sociedade de Geografia de Lisboa (SGL), apreciava o projecto do Acto Colonial, elaborado por Salazar, com o concurso de Armindo Monteiro e de Quirino de Jesus. Criticado por Cunha Leal e Bernardino Machado – que o designou por «assalto à Constituição da República para o estabelecimento duma outra ordem política» (Machado, 1930, p. 4), ou seja, como primeiro contributo para uma futura constituição política⁴ –, o Acto Colonial, aprovado pelo Decreto N.º 18.570, de 8 de Julho de 1930, estabelecia que «os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se colónias e constituem o Império Colonial Português» (Artigo 3.º), sendo da «essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que neles se compreendam» (Artigo 2.º). Os artigos do Título II – «Dos Indígenas» conservavam a toada paternalista da República, reservando o direito de o Estado «compelir [...] ao trabalho em obras públicas de interesse geral da colectividade, em ocupações cujos resultados lhes pertencam, em execução de decisões judiciais de carácter penal, ou para cumprimento de obrigações fiscais» (Artigo 20.º). Atender-se-ia, assim, ao «estado de evolução dos povos nativos, havendo estatutos especiais [...] de contemporização com os seus usos

⁴ De facto, em 1951, o Acto Colonial foi anexado à Constituição de 1933.

e costumes [...] que não sejam incompatíveis com a moral e os ditames de humanidade» (Artigo 23.º).

No que respeita a questões orçamentais, as colónias ficavam subordinadas ao respectivo ministério, tanto mais que estas não «podem contrair empréstimos em países estrangeiros», mas «quando seja preciso recorrer a praças externas [...] a operação será feita exclusivamente de conta da metrópole, sem que a mesma colónia assuma responsabilidades» (Artigo 45.º). A esta luz, a garantia de «descentralização administrativa e a autonomia financeira» plasmada no Artigo 27.º ficava quase sem efeito, em nome do «nacionalismo económico», pois cabia ao ministro das Colónias e/ou à Assembleia Nacional tomar as decisões mais importantes. Por seu lado, a Carta Orgânica do Império Colonial Português e a Reforma Administrativa Ultramarina, ambas datadas de 1933, vieram confirmar estas disposições, sobretudo acentuando a política proteccionista em relação aos colonizados. Na verdade, o governador colonial era considerado como o «protector dos indígenas».

Do ponto de vista da ideologia e da sua manifestação propagandística, era criada, em 1924, a Agência-Geral das Colónias (AGC) – depois renomeada Agência-Geral do Ultramar (AGU) –, que se inspirava no organismo francês homónimo fundado em 1919 (Lemaire, 2003, pp. 137-147). Armando Zuzarte Cortesão (Garcia, 2011, pp. 232-235), seu primeiro director, após deplorar, no número inicial do respectivo boletim, que «a grande maioria dos portugueses desconhece[sse] em absoluto as nossas colónias» (Cortesão, 1925, pp. 3-9), assumia a tarefa de prover ao «preenchimento dessa lacuna». A agência portuguesa, que transitou para o Estado Novo, mantendo-se activa até à década de setenta, iria tomar a tarefa de divulgar amplamente a «obra colonial», quer lançando publicações de forte pendor didáctico, como as colecções *Pelo Império* (1925-1944)⁵, e a revista *O Mundo Português* (1934-1947), a qual promoveu vários cruzeiros de intercâmbio entre estudantes «d'aquém e d'além-mar», quer dinamizando concursos de literatura colonial, quer ainda associando-se às grandes comemorações do regime, como a Exposição Colonial do Porto (1934), a Exposição Histórica da Ocupação (1937) e a Exposição do Duplo Centenário (do Mundo Português), em 1940, entre numerosos congressos de índole diversa. Ou seja, «pelo empolamento retórico e pela evocação manipuladora da história dos descobrimentos e da ocupação» o império quase deveria transcender a dimensão económica, numa «comunhão com o passado, a moral e o sentimento nacionais, qual consubstanciação do próprio ideal português» (Castelo, 2014, pp. 510-511).

⁵ Na mesma veia, a Editora Cosmos lançou a colecção *Cadernos Coloniais* (1920-1960, mas «com especial relevância entre os anos de 1935 e 1941»). Os livros de ambas as colecções podem ser consultados no site do projecto da Universidade de Aveiro (UA) e do Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto de Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa (CEAD-ISEG). *Memórias de África e do Oriente* [Em linha]. Universidade de Aveiro/Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, 1997. [Acedido a 13 de Fevereiro de 2019]. Disponível na Internet: <http://memoria-africa.ua.pt/Library/PeloImperio.aspx>; <http://memoria-africa.ua.pt/Library/CadernosColoniais.aspx?p=1>

Mas, em última análise, quais teriam sido os reflexos da legislação e da «mística imperial» no terreno? Além das linhas fronteiriças e dos acidentes geográficos de nome «exótico» dos mapas instalados nas salas de aulas das escolas primárias, que mais saberia a população acerca do Império? Teria a estratégia de sedução, visível na «fascinação dessa África eternamente misteriosa»⁶, estimulado a ida de colonos? E qual o verdadeiro grau de interesse do Estado Novo em tomar este rumo, uma vez que a chegada maciça de metropolitanos implicaria um inevitável investimento?

De acordo com Cláudia Castelo, em Angola (e Moçambique), «durante os anos trinta e quarenta não houve nenhuma tentativa de colonização oficial resultante de uma iniciativa directa do Estado» (Castelo, 2007, p. 87). Neste sentido, o incremento da população branca baseara-se na colonização espontânea e «no saldo fisiológico dos portugueses já radicados». Na Angola de 1920, perante os 20.700 brancos então residentes, contavam-se, duas décadas volvidas, pouco mais de 44.000; em Moçambique existiam quase 18.000 brancos em 1928 e pouco mais de 27.000 em 1940. Enquanto, a partir do segundo consulado de Norton de Matos em Angola (1921-1924), o número de colonos havia aumentado significativamente, prolongando-se esta tendência até aos inícios dos anos trinta, que o mesmo é dizer até à crise financeira mundial, verificava-se uma nova subida a partir de 1938, para voltar a descer no biénio de 1941/1942, por acção da guerra (Castelo, 2007, pp. 97-98). Em Moçambique, para o mesmo período, o crescimento seria mais modesto.

3. A Questão Colonial à Luz do Pós-Guerra (e de Marcelo Caetano)

Ainda antes do fim da Segunda Guerra Mundial, no seio do regime, várias questões se levantaram no que respeita ao Acto Colonial. Suspeitava-se que a «peculiar» colonização portuguesa pudesse ser objecto de confusão com os outros imperialismos. Decerto que não se tratava tão-só de uma questão de semântica, mas também jurídica e ideológica. O pensamento anticolonialista, sustentado pelas potências planetárias dos EUA e da URSS, pela novel ONU e por intelectuais asiáticos e africanos, que se afirmavam porta-vozes de povos oprimidos e amordaçados, em breve geraria a expressão «ventos da História» e as primeiras independências na Ásia.

Marcelo Caetano foi decisivo nestes anos de transição (e depois). Não apenas por ter assegurado a pasta das Colónias (1944-1947) e estar por detrás da nova legislação da década seguinte, mas também pelos pareceres fundamentais que submeteu à Câmara Corporativa nesta época. Regressado à vida académica em 1959, após desinteligências com alguns sectores do Estado Novo, Marcelo acabaria por se alcañorar à presidência do Conselho de Ministros em 1968, inaugurando um período de aparente liberalização do regime, cujos objectivos e natureza intrínseca têm vindo a ser discutidos por historiadores e outros estudiosos das ciências sociais e humanas. Nesta veia, diversas expressões de extraordinário poder evocativo cristalizaram a percep-

⁶ «Conquista do sertão. Um emocionante romance colonial por Guilherme de Ayala Monteiro». *Jornal da Europa*. Lisboa. 2.^a Série, n.º 34 (28 de Fevereiro de 1931), p. 14.

ção da experiência marcelista. Recordem-se apenas duas: «salazarismo sem Salazar» e «demagogia liberalizante». Aliás, num livro intitulado *A Transição Falhada*, Fernando Rosas assinou o prefácio «Marcelismo: ser ou não ser». Esta interpretação shakespeariana de Marcelo – recordar a associação de Salazar, uma vez exonerado, à peça *Enrico IV*, de Luigi Pirandello – tem prevalecido no meio académico, mesmo se o texto de Rosas assumia que Marcelo «não era um democrata, nem um liberal», para acrescentar ser «um reformista dentro do regime desde o segundo pós-guerra» (Rosas, 2004, p. 13). Voltaremos à questão.

Seja como for, sabe-se que Marcelo Caetano nunca subscreveu, nem do ponto de vista teórico (originalidade, necessidade, conveniência ideológica), a miscigenação. Neste ponto, manteve uma coerência próxima do ideário de Henrique Galvão ou Norton de Matos, mais ou menos imunes às ideias de Gilberto Freyre. Por exemplo, nos anos trinta, colaborou na revista *O Mundo Português*, periódico com uma forte componente didáctica, mantendo-se distante de uma certa linha marginal de interesse pela cultura cabo-verdiana e pela miscigenação ocorrida no arquipélago, linha esta personificada pelo publicista José Osório de Oliveira. Pelo contrário, num artigo intitulado «Carta a um Jovem Português sobre o Serviço do Império», Marcelo defendeu que o escol da juventude deveria abalancar-se «ao alto ideal de contribuir para a construção de um Portugal maior e melhor [...] sob o signo da nossa raça e na toada da nossa linguagem», de modo a desempenhar o paternalista papel de «protector e educador dos indígenas (Caetano, 1934, pp. 259-265).

Nomeado comissário da Mocidade Portuguesa, entre 1940 e 1944, Marcelo sobragaria, uma vez findas estas funções e até 1947, a pasta das Colónias. Terminada a Segunda Guerra Mundial, empreendeu nova viagem a África com o fito de «actualizar as imagens que colhera da visita de 1935» (Caetano, 1977, p. 203)⁷. Do ponto de vista jurídico, esta jornada foi complementada com algumas alterações menores ao Acto Colonial, no sentido de uma maior autonomia das autoridades locais. Seria, porém, como presidente da Câmara Corporativa, cargo que desempenhou entre 1949 e 1955, que Marcelo Caetano iria vincar as suas convicções perante um cenário internacional cada vez mais sensível aos «ventos da História», pautado pelas primeiras independências na Ásia. Sobretudo, através do Parecer n.º 10, de 19 de Janeiro de 1951, do qual foi relator, apontou algumas objecções a «uma assimilação prematura», ainda que pudesse ceder em alterações à terminologia de «império» e «colónias».

Nesse mesmo ano, o governo ensaiou aplicar as medidas que julgava necessárias ao momento histórico. Deste modo, a revisão constitucional de 1951 (Lei n.º 2048, de 11 de Junho de 1951) criou o título VII da Constituição de 1933, passando a chamar «territórios ultramarinos», «províncias ultramarinas» e «Ultramar Português» às colónias, abolindo o Acto Colonial, que foi depois anexado à Constituição. Contudo,

⁷ Embora quase não faça referência nas suas «memórias», Marcelo Caetano participou, na qualidade de director cultural, no Cruzeiro de Férias às Colónias, no Verão de 1935, no âmbito de um concurso promovido pela revista *O Mundo Português*. Sobre a viagem escreveu à época no *Diário da Manhã*, considerando-a uma espécie de profissão de fé colonial (Leitão, 2014, pp. 213-227).

não foi eliminada a categoria do «indigenato», embora no capítulo III desse título VII se falasse de um «regime de transição» e se concedessem «garantias especiais para os indígenas». Neste sentido, o «indigenato» viria a terminar, em 1953, nas ilhas de S. Tomé e Príncipe e Timor (no caso de Cabo Verde – e de Macau – não houve nunca a noção especial do «indígena»), o mesmo não sucedendo com as regiões continentais (Guiné, Angola e Moçambique), tendo em conta que o caso do «Estado da Índia» teve sempre um regime especial (Lei Orgânica do Ultramar Português, Lei n.º 2006, de 27 de Junho de 1953). Mais cosméticas do que reais, como tantas outras alterações do regime no pós-guerra, destinadas a apartar o Estado Novo dos fascismos, estas disposições apontavam para uma política de assimilação, quando, nas décadas anteriores, se havia oscilado entre este caminho e o da associação/cooperação com os «indígenas». Veja-se que era este último rumo, quer dizer, de uma assimilação mais ou menos longínqua e teórica, que Marcelo Caetano subscrevia.

Nesse âmbito, ainda em 1951, fez publicar um pequeno livro sobre a sua visão das «tradições, dos princípios e métodos da colonização portuguesa». Aí começou por traçar o perfil de cada uma das parcelas do «Império Ultramarino Português» (uma adaptação linguística a meio caminho entre 1930 e 1951). Escrevia, por exemplo, que na Guiné «a organização tribal é respeitada»; que as roças de S. Tomé são «propriedade de capitalistas europeus»; e que Angola e Moçambique ofereciam, como resulta óbvio pela sua extensão e recursos, ou seja, pelas «aptidões variadas», uma «intensa actividade agrícola, comercial e industrial», dividindo a população entre «civilizados» e «indígenas» (Caetano, 1951, pp. 8-12). Algumas fotografias de mestiços e negros oitocentistas, como o cientista Roberto Duarte da Silva, natural de Cabo Verde, e Honório Pereira Barreto, natural da Guiné e o governador desse território, eram de molde a comprovar que a multirraciedade seria um dos pilares da «acção colonial portuguesa», mesmo que tomando a parte pelo todo. Enumerava, assim, os quatro princípios e os quatro métodos, ou seja, respectivamente:

- a) «Unidade política»;
 - b) «Assimilação espiritual»;
 - c) «Diferenciação administrativa»;
 - d) «Solidariedade económica»;
-
- 1) «Interesse pelas populações nativas»;
 - 2) «Convívio pacífico das raças»;
 - 3) «Educação pelas missões religiosas»;
 - 4) «Administração predominantemente directa».

A partir daqui podia-se talvez concluir que a obra de assimilação seria demorada, em virtude de valorizar o «ensino rudimentar [que] é feito sob a direcção dos missionários por professores nativos», na tarefa de «ler, escrever, contar e moral cristã» (Caetano, 1951, pp. 42-43). Por outro lado, continuava-se a vincular os «indígenas» às suas leis consuetudinárias, aplicadas pelos «chefes gentílicos designados segundo os velhos costumes tribais e homologados pelos administradores europeus» (Caetano, 1951, p. 46), sob o signo da amizade, sem traço «algum de separação racial».

Não muito tempo depois, em 1955, a Conferência de Bandung firmava o movimento dos países não alinhados, ao mesmo tempo que impunha um anticolonialismo mais militante e apto a oferecer uma solidariedade actuante aos povos ainda submetidos ao colonialismo. O ano, marcado também pela entrada de Portugal na Organização das Nações Unidas (ONU), ditava que o país respondesse ao Artigo 73.º da respectiva Carta, isto é, que fizesse uma «declaração relativa a território não-autónomos», nas suas cinco alíneas, com destaque para a b) «promover o seu governo próprio, ter na devida conta as aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo das suas instituições políticas livres».

Retenha-se, a título exemplificativo, a famosa entrevista concedida por Salazar ao jornalista Serge Groussard, em 1958, e publicada no *Le Figaro*. Chegando a admitir sermos «uma pequena potência colonial», o presidente do Conselho logo retomava a «nova» terminologia, para, em face de uma observação de Groussard acerca das «possessões ultramarinas», replicar: «não há possessões portuguesas, mas pedaços de Portugal disseminados pelo mundo». Chamava à colação o carácter benigno da presença lusa: «fazer progredir, sem atritos – pacientemente! – as populações indígenas». E, ao situar a «questão colonial» na linha da frente da batalha pela defesa do Ocidente contra o comunismo, pois este último ocuparia, sem dúvida, as posições deixadas vagas pelos europeus, retomava o argumento paternalista: «seria loucura que o Ocidente abandonasse as populações que por si próprias não puderam elevar-se de estados primitivos e ele está em via de educar e fazer progredir. [...] Se um filho seu quisesse abandonar o tecto paternal para correr mundo, consentir-lhe-ia?»⁸.

Por seu lado, a revisão constitucional de 1959 (Lei n.º 2100, de 29 de Agosto de 1959) alterou o Artigo 134.º do Título VII, tendo o cuidado de considerar que será a lei a definir «o regime geral de governo dos territórios a que deva caber a denominação genérica de províncias», apenas considerando a tendência «para a integração no regime geral de administração dos outros territórios nacionais». No ano anterior, sinal dos tempos, eram criados os cargos de subsecretário de Estado da Administração Ultramarina e o de Subsecretário de Estado do Fomento Ultramarino. Do ponto de vista ideológico, entretanto, verificara-se a adopção e vulgarização da teoria luso-tropical.

4. O Luso e o Trópico

A obra do sociólogo Gilberto Freyre prestou-se, quase desde início, ao equívoco e ao desencontro, com a publicação, em 1933, do livro *Casa Grande e Senzala*. Sustentando «a singular predisposição do português para a colonização [...] dos trópicos» (Freyre, 1957b, p. 18), vazada numa plasticidade étnico-cultural, a partir de um passado de integração de uma série de povos, que iriam dos iberos aos judeus – como que revalidando as teses de Oliveira Martins e Teixeira de Pascoaes –, o soció-

⁸ *Entrevista concedida por sua Excelência o Presidente do Conselho ao jornalista Serge Groussard e publicada no Jornal «Le Figaro»*. Lisboa: Edições SNI, 1958, pp. 15-17.

logo brasileiro começou, a partir dos anos quarenta, a transpor estas ideias sobre o povoamento do Brasil para o processo ainda em curso no império português⁹. Rejeitada a princípio, com algumas honrosas exceções no campo literário e artístico (Castelo, 1998, pp. 69-84), devido à apologia da mestiçagem, a teoria luso-tropical começou a ser apadrinhada pelo regime nos finais dos anos quarenta, tanto mais que poderia responder ao desafio do anticolonialismo, afirmando com (alguns) argumentos novos a velha crença na peculiaridade bondosa, cristã e não racista da colonização portuguesa.

O momento-chave acabou por coincidir com a mencionada integração do Acto Colonial na Constituição. É que, apenas dois meses volvidos, em Agosto de 1951, Gilberto Freyre, a convite do ministro do Ultramar, Sarmento Rodrigues, iniciava uma viagem de vários meses «à procura das constantes portuguesas de carácter e acção», conforme exprimia o subtítulo de *Aventura e Rotina*, espécie de diário vindo a lume dois anos depois. Publicou, ainda, *Um Brasileiro em Terras de África*, antologia dos discursos proferidos no decorrer da jornada.

Ainda que Freyre tenha escrito no primeiro desses livros que o convite não podia «ser mais nitidamente apolítico», quando admitia tratar-se de um «hóspede do Estado» (Freyre, 1957a, pp. 17-18), a verdade é que tal justificação já tinha em mente as críticas de intelectual *engagé*, de que fora alvo durante a viagem. No essencial, o sociólogo percorreu o território metropolitano, tendo visitado oposicionistas como Norton de Matos e Aquilino Ribeiro. O excuro tocou, nos meses seguintes, cada um dos territórios portugueses, com excepção de Macau e Timor. As entrevistas que concedeu, os artigos que assinou e os livros que deu à estampa foram assaz publicitados pela propaganda do regime e enquadrados no seu discurso, selando a apropriação da «vulgata» luso-tropical para consumo interno e defesa externa.

Num primeiro de vários desencontros, a elite literária cabo-verdiana, agrupada em torno do grupo da revista *Claridade*, e que vinha desde os anos trinta apontando as semelhanças entre o Brasil e Cabo Verde, numa validação explícita do luso-tropicalismo, não logrou rever-se na imagem do arquipélago projectada por Gilberto Freyre nos seus primeiros livros. Estes poetas e escritores cabo-verdianos, que chegaram a expressar o desejo da adjacência à metrópole, baseados na proximidade geográfica, na miscigenação étnico-cultural e no grau de alfabetização, consideraram, a princípio, a visão luso-tropical emancipadora. Esta nobilitaria a mestiçagem, atribuindo-lhe uma faceta criadora, quando a atitude do colonizador tinha sido quase sempre, pelo contrário, sublinhar a sua «esterilidade» – recorde-se a origem do vocábulo «mulato». O certo é que, conforme anotava o escritor «claridoso» Baltasar Lopes, «o Messias desiludiu-nos». Num registo reminescente da literatura de viagens, Freyre ter-se-ia limitado a julgar o arquipélago pela epiderme dos naturais, como que ignorando a dimensão cultural, pelo que associou as ilhas a África, olvidando o sincretismo e a reivindicação identitária regionalista do grupo «claridoso» (Lopes, 1956).

⁹ Uma obra terá sido fundamental neste sentido: *O Mundo que o Português criou. Aspectos das relações sociais e de cultura do Brasil com Portugal e as colónias portuguesas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

De certo modo, a desilusão também permeou alguns trechos da obra do geógrafo Orlando Ribeiro, cujos escritos remetem para Freyre. Adjunto do director cultural, durante o Cruzeiro às Colónias de 1935 – não outro que Marcelo Caetano –, o geógrafo rotulou a experiência de «iniciação». Voltaria a África em 1951, a pretexto da erupção do vulcão da ilha do Fogo, tendo desenvolvido estudos avulsos acerca da população e da etnografia cabo-verdiana, pelo que anotou ser a «população crioula [...] sentimentalmente tão próxima de nós» (Ribeiro, 1997).

Em 1955/56, a convite do governo, Orlando Ribeiro tomou o caminho de Goa, com a missão de produzir um relatório fundamentado numa lógica luso-tropical que pudesse ser lançado no contencioso diplomático que Portugal mantinha com a União Indiana. Se bem que o geógrafo, no III Colóquio de Estudos Luso-Brasileiros (1957), tivesse enfatizado que o «Goês cristão se integra sem esforço naquela ‘unidade de sentimento e cultura’ (Gilberto Freyre) constituída por todos os povos de formação portuguesa de quatro partes do mundo» (Ribeiro, 1957, p. 177), a verdade é que o relatório não chegou a conhecer publicação em vida do geógrafo, por não corresponder na íntegra ao olhar pretendido pelo Estado Novo (Daveau, 1999, p. 28). Por fim, em 1981, em *A Colonização de Angola e o seu fracasso*, ao avaliar o processo das independências, Orlando Ribeiro lamentava a campanha gizada pelo regime contra Vassalo e Silva, o último governador da Índia, assim como reafirmava a lógica de todos os arquipélagos atlânticos deverem permanecer no espaço português, mas, acima de tudo, o «desenvolvimento tardio» e o «povoamento tardio e insuficiente de Angola» (Ribeiro, 1981, p. 317). No fundo, que esta não tivesse sido o novo Brasil.

Mais decisiva ainda foi a acção de Adriano Moreira, ao longo dos anos cinquenta e no início da década de sessenta, para a mediação e posterior implantação do luso-tropicalismo nos campos político e académico. Este docente do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos (ISEU) – que, em 1962, passaria a denominar-se Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU) – tornou-se director do mesmo em 1959. Neste contexto, dirigiu o Centro de Estudos Políticos Sociais (CEPS) da Junta de Investigações do Ultramar (JIU), ligado ao mencionado instituto.

Sucedede que, não apenas os escritos de Adriano Moreira cada vez mais aludiam à obra do sociólogo brasileiro, como a conhecida colecção dos Estudos de Ciências Sociais e Políticas – que havia começado com um volume da sua lavra, intitulado *Política Ultramarina*, sendo um capítulo dedicado ao luso-tropicalismo –, trilhou esse caminho (Castelo, 1998, pp. 101-103). A colecção deu mesmo à estampa *Integração Portuguesa nos Tópicos*, da autoria de Freyre, tendo o livro conhecido larga divulgação junto de numerosas representações diplomáticas. Por outro lado, no ano anterior, Adriano Moreira era vogal ao Conselho Ultramarino e procurador à Câmara Corporativa, passando, em 1960, a subsecretário de Estado da Administração Ultramarina e, entre 13 de Abril de 1961 e 4 de Dezembro de 1962, ao lugar de ministro do Ultramar. Durante a passagem pela pasta do Ultramar, que coincidiu com o início da guerra em Angola, João da Costa Freitas, seu colaborador no ISCSPU, assumiria as funções de subsecretário de Estado da Administração Ultramarina. Outros especialistas oriundos do ISEU/ISCSPU e do CEPS/JIU viriam a integrar, ao longo dos anos sessenta, lugares de destaque na administração ultramarina, como Joaquim da Silva Cunha,

ministro do Ultramar (1965-73), o que comprova uma certa estratégia de cooptação e interesse governamental por «técnicos» partidários do desenvolvimento.

5. Um Reformismo Colonial?

A par do ciclo comemorativo de 1960, as Comemorações Henriquinas, destinado a revigorar o regime, que abordaremos mais à frente, os anos iniciais da década de sessenta ficariam associados ao início da Guerra Colonial, em Angola, e à queda da Índia, sob um coro de protestos internacionais para que Portugal descolonizasse. Neste sentido, 1960 seria mesmo apelidado de «Ano de África», com a independência de dezasseis países oriundos dos impérios francês, britânico e belga, os quais iriam aumentar o número de assentos desfavoráveis ao governo de Lisboa no palco da ONU.

Em 1961, Salazar chamava Adriano Moreira à liderança do Ministério do Ultramar, com o propósito de refrescar o figurino governamental, através de um partidário da assimilação (que não iria além de uns residuais 3%), defensor do luso-tropicalismo e favorável a uma maior autonomia em África. Atente-se no facto de os fluxos migratórios oriundos da metrópole, perturbados pela escalada anticolonial e pelos ataques da União dos Povos de Angola (UPA), terem conhecido uma contracção no biénio de 1960/1961, para pouco depois se consolidarem num aumento sustentado, «sem precedentes», que corresponderia à muito protelada opção de «colonizar com colonos» (Castelo, 2007, p. 177).

As primeiras medidas visaram as relações laborais e o sector económico. Pois não afirmara já Adriano Moreira, numa publicação que se pretendia de alcance internacional (bilingue, em inglês e francês), e em certo contraponto com a ideologia providencialista da expansão ultramarina, que, perante a actual crise, «the question of whether the object was primarily religious or essentially economic loses much of its importance?» (Moreira, 1960, p. 19). Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 43.730, de 12 de Junho de 1961, ao prever eleições autárquicas, afirmava pretender integrar colonos e «assimilados» na gestão dos seus interesses locais, num reforço da autonomia. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 43.875, de 24 de Agosto, vinha extinguir as culturas obrigatórias e regular a cultura do algodão, a fim de esvaziar o alcance das tensões em Angola que haviam culminado na sublevação da Baixa do Cassange.

Peça legislativa fundamental a este novo estado de coisas foi o Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961. Num único artigo era posto fim ao regime do indigenato na Guiné, em Angola e Moçambique. A linguagem do preâmbulo, sublinhando a «particular maneira portuguesa de estar no Mundo», ecoava a tradicional crença numa «ética missionária que nos conduziu em toda a parte», quer «entrando em contacto com as mais variadas gentes e culturas», quer «acolhendo a todos com igual fraternidade». A ideia de «dispersa a Nação por todos os continentes» era complementada com passagens tributárias do jargão freyriano: «foi exactamente da sábia e oportuna conjugação desses dois factores – respeito pelos usos e costumes locais e vincado propósito de assimilação – que resultou [um]a harmoniosa sociedade multirracial». Mas, o decreto não escondia tratar-se de uma resposta ao anticolonialismo, uma vez que

arvorava a experiência de cinco séculos em África, glosando uma frase muito escutada à época: «nesta matéria muito poderíamos ensinar e pouco teríamos de aprender».

Ainda neste âmbito escrevia o sub-secretário João da Costa Freitas: «a um utópico e enganador processo legal de assimilação [...] opôs-se o critério justo e esclarecido de dar um real conteúdo à unidade política da Nação, reconhecendo a todos a capacidade de gozo e exercício de direitos políticos» (Freitas, 1963, p. 71). Sabe-se como as populações ultramarinas (e metropolitanas) continuaram a estar privadas destes direitos, mesmo que as novas regulamentações tenham pretendido dar passos importantes para limitar o trabalho forçado e integrar os africanos na economia de trabalho (Castelo, 2014, p. 518).

Outros diplomas, de igual modo promulgados a 7 de Setembro desse ano, buscavam atrair colonos e envolver as populações, como o que regulava a ocupação e concessão de terrenos nas províncias ultramarinas (Decreto n.º 43.894) e aquele que estatuiu as juntas provinciais de povoamento (Decreto n.º 43.895). De mencionar a reorganização dos tribunais (Decreto n.º 43.898) e os serviços do registo (civil, predial e comercial) e do notariado (Decreto n.º 43.899). Recorde-se, também, que, pouco antes, a Portaria n.º 18.539, de 17 de Junho de 1961, viera instituir em Chão Bom (Ilha de Santiago, Cabo Verde), um campo de trabalho, isto é, uma colónia penal. Tratava-se, afinal, da reabertura do campo do Tarrafal, que havia sido extinto pelo Decreto-lei n.º 40.675, de 7 de Julho de 1956.

Por sua vez, o Código do Trabalho Rural, aprovado pelo Decreto n.º 44.309, de 27 de Abril de 1962, complementava o mencionado Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961, ao revogar o «trabalho indígena». Estabelecia, em nome da pretendida assimilação, procurando desfazer as críticas internacionais, que:

«É afastada qualquer distinção entre grupos étnicos ou culturais, passando todos os trabalhadores, qualquer que seja a sua filiação cultural, a regular-se pela mesma lei; não é admitida nenhuma forma de trabalho compelido; não se prevêem sanções penais por falta de cumprimento do contrato de trabalho; não existe qualquer tutela paternalista dos trabalhadores não é permitido o angariamento de trabalhadores com intervenção ou facilidades das autoridades; não há qualquer intervenção da autoridade na formação dos contratos de trabalho; não se admite qualquer diferenciação de tratamento entre homens e mulheres nas relações do trabalho, salvo os especiais direitos reconhecidos àquelas por imposição da sua natureza».

Em paralelo, o impacto da recente adesão à *European Free Trade Association* (EFTA), em 1959, e ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em 1962, foi de par com os três Planos do Fomento (1953-1958; 1959-1964; e 1967-1973) e um Plano Intercalar (1965-1966), que visavam estimular, com prioridades diversas nos diferentes períodos, o crescimento da economia nacional, através das comunicações e dos transportes, do povoamento com colonos metropolitanos, não olvidando os sectores da saúde e da educação nas províncias ultramarinas.

De resto, este último aspecto concitou análises aprofundadas, como a que foi levada a cabo pelo professor Rafael Ávila de Azevedo, antigo director dos Serviços de Instrução Pública de Angola (1947-1957) e deputado à Assembleia Nacional (1969-

-1974). Defendendo um alargamento das matérias e dos cursos, que fossem além do «ensino profissional» para o qual os colonizados eram amiúde encaminhados, considerava que o currículo metropolitano deveria compreender «as poesias, as fábulas, os contos, os provérbios de origem nitidamente africana», numa perspectiva não exótica, de modo a que «todas as fronteiras e todos os complexos que separam colonizadores e colonizados, nas áreas caracterizadas pela convivência cada vez mais necessária entre uns e outros» (Azevedo, 1963, p. 94). Não negava a importância das «escolas-oficinas», que vinham do tempo de Norton de Matos, pois o seu «racionalismo militante» era compaginável com o «apostolado da conversão civilizadora», permitindo a assimilação à cultura portuguesa (Azevedo, 1963, p. 119).

Na prática, nos anos sessenta, não obstante o aumento do número de professores primários e de algum investimento na educação, o número de alfabetizados manteve-se baixo, sendo de assinalar o arranque dos Estudos Gerais universitários em Angola (distribuídos por Luanda, Nova Lisboa e Sá da Bandeira) e de Lourenço Marques só convertidos em Universidades propriamente ditas em 1968: Universidade de Luanda e Universidade de Lourenço Marques¹⁰. O certo, porém, é que as universidades africanas vieram contribuir para a formação de uma elite (Sousa, 2014).

A aposta de desenvolvimento abarcou a prospecção de petróleo em Angola e da construção de alguma indústria capaz de sustentar a cada vez mais notória chegada de colonos que caracterizaria a década de sessenta. Chegou a pensar-se, também, em copiar o velho modelo imperial romano de instalar os soldados desmobilizados nos territórios em que haviam combatido. O colonato de Cela, situado em Angola e erigido no início dos anos cinquenta, sob os auspícios do regime, foi como que um paradigma desses esforços colonizadores, tentando transplantar e aclimatar famílias oriundas do espaço rural metropolitano. A despeito das dificuldades, como a questão das infra-estruturas e a fertilidade dos solos, o projecto avançou e serviu de exemplo. Seja como for, nunca os números desta migração interna se aproximariam dos parciais do fluxo populacional que, por essa altura e até aos anos setenta, tomaria o caminho de França e outros países vizinhos, numa fuga à miséria e à guerra (PORDATA, <https://www.pordata.pt/Portugal/Emigrantes+por+mil+habitantes-832>, recuperado em 15 de Janeiro, 2019).

Entretanto, o Decreto-Lei n.º 44.016, de 8 de Novembro de 1961, vindo a lume ainda durante o ministério de Adriano Moreira, e tendo Manuel Rafael Amaro da Costa como subsecretário de Estado do Fomento Ultramarino, anunciava «o princípio de integração económica nacional», de acordo com o Artigo 158.º da Constituição. Procurava-se criar um Espaço Colonial Português (Léonard, 1998b, p. 42), decerto inspirado pela adesão à EFTA e pelo exemplo da CEE – apesar de todos as críticas –, capaz de promover, conforme afirmava o preâmbulo: a «progressiva eliminação dos obstáculos às trocas internas de mercadorias, serviços e capitais, em correlação com o crescimento das estruturas económicas e com o funcionamento de um adequado sis-

¹⁰ A Universidade de Luanda, que teve a designação de Universidade de Angola, após a independência, passaria a ter o nome de Universidade Agostinho Neto, em 1985. Por seu lado, a Universidade de Lourenço Marques, em 1976, tornar-se-ia Universidade Eduardo Mondlane.

tema de pagamentos», da qual resultaria «a liberalização geral das transacções com o estrangeiro». As medidas, no desiderato de «estabelecer, através do alargamento do mercado nacional e do racional aproveitamento dos recursos da Nação, condições favoráveis à rápida e equilibrada expansão da sua actividade económica e à melhoria progressiva do nível de vida», previam a progressiva remoção das barreiras alfandegárias. Além do mais, compreendiam uma coordenação mais estreita entre todas as parcelas – mas sem excluir a concorrência –, quer ao nível da solidariedade económica e do crédito, quer ao nível da formação e transferência inter-regional de técnicos. Conforme expressou Mário Ângelo Morais de Oliveira, subsecretário de Estado do Fomento Ultramarino entre 1962 e 1965: «um terço das exportações portuguesas dos anos anteriores provinham do Ultramar» (Oliveira, 1963, p. 80).

Havendo abandonado o ministério do Ultramar em finais de 1962, numa altura em que Salazar colocava reservas à política reformista, Adriano Moreira foi substituído por António Augusto Peixoto Correia, um oficial de Marinha com experiência na administração colonial, mas que a exerceu sem grande senso político (foi durante o seu mandato como Governador da Guiné que se deu o chamado «Massacre de Pidgiguiti» no porto de Bissau, em 1959). A seguir, entre 1965 e 1968, foi ministro Joaquim Moreira da Silva Cunha, professor de Direito da Universidade de Lisboa, que, apesar dos seus discursos e livros bem fundamentados, não deu continuidade ao reformismo de Adriano Moreira.

6. Os anos (sessenta) de Marcelo

O afastamento de Salazar das funções governativas, em Setembro de 1968, tinha por força de alterar algo na dinâmica do regime. Mesmo que nos fixemos nos habituais procedimentos cosméticos do «saber durar» – a Censura tornava-se o Exame Prévio; a Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE) passava a ser a Direcção-Geral de Segurança (DGS); União Nacional (UN) por Acção Nacional Popular (ANP); até Estado Social em lugar de Estado Novo – e alguma aparente abertura política, importa ponderar se o posicionamento de Marcelo Caetano não ficaria de igual modo cativo de outra semântica: «renovação na continuidade»? Afinal, aureolado como putativo sucessor de Salazar, mas afastado dos meios políticos desde 1958, realizando a «travessia no deserto», passe a expressão, Marcelo teria ganho alguns créditos de liberal, dado o seu pensamento influenciado pela doutrina social da Igreja – que não é o mesmo que democracia cristã –, e a demissão da reitoria da Universidade de Lisboa, no contexto da Crise Académica desse ano.

No seu discurso de tomada de posse enquanto presidente do Conselho de Ministros, a 27 de Setembro de 1968, após elogiar o antecessor – «o país habituou-se durante largo período a ser conduzido por um homem de génio: de hoje para diante tem de adaptar-se ao governo de homens como os outros» –, Marcelo traçava o quadro fundamental da sua visão para o país e para o Ultramar. Em primeiro lugar, alertando para a cedência à oposição e ao conseqüente perigo comunista, pois vacilar contra «certos ímpetos anárquicos» seria correr «o risco de nos vermos cercados

de ruínas sobre as quais só um feroz despotismo poderá vir a reconstruir depois». Das quatro justificações que apresentava para a aceitação do cargo, três referiam de maneira explícita a questão ultramarina. Tacitamente, a quarta: «pensei na juventude a quem as gerações mais velhas têm de ajudar a preparar-se para vencer as árduas dificuldades de um futuro cheio de interrogações». Em nome do Ultramar, pedia «sacrifícios a todos, inclusivamente nalgumas liberdades que se desejaria ver restauradas», referindo-se às duas frentes de combate: nas chancelarias, pelos meios diplomáticos; no terreno, pelas Forças Armadas. E terminava com um apelo para «cerrar fileiras, aquém e além-mar» (Caetano, 1968b, pp. 6-7).

Dois meses volvidos, no discurso *Pela recta intenção de bem servir o povo português*, proferido na Assembleia Nacional, Marcelo retomava a argumentação que, com uma ou outra cambiante, sempre havia norteado a defesa do Ultramar perante os movimentos de libertação, nomeadamente que «a Europa está a ser cercada». Negava tratarem-se de «movimentos espontâneos das populações nativas», antes peões de Moscovo e Pequim, que buscavam interromper quer «a civilização dos povos», quer «a valorização das terras». À tradicional crença no «fardo do homem branco», na versão portuguesa do não imperialismo de uma colonização benfazeja, tanto mais que «não declarámos guerra a ninguém, não estamos em guerra com ninguém», Marcelo continuava a sustentar, num tom depurado, é certo, o «atraso» do Outro: «no seio da Nação Portuguesa encontraram um lar comum, uma base de convívio social e as condições para, evolutivamente, irem adquirindo as possibilidades de enfrentar os problemas e de utilizar os recursos próprios dos tempos correntes» (Caetano, 1968a, pp. 4-5).

Curiosa e significativamente, neste discurso, no qual as referências luso-tropicais se encontravam mais ou menos ausentes, perspectivava-se um programa assente em premissas de diversa ordem: a) geoestratégia – o «arquipélago [de Cabo Verde] que constitui uma posição-chave nas comunicações [...] numa altura em que a esquadra soviética cresce de dia para dia»; b) bem-comum dos colonos – «residem, labutam, seguem o seu destino centenas de milhares de brancos. Muitos nasceram lá, alguns mesmo na terceira, na quarta, até na quinta geração de famílias [...]. São africanos»; c) colonização e sua justificação histórica – «milhões de negros que durante séculos só conheceram a vida tribal com seus gregarismos e rivalidades [...]. Portugal é responsável pela segurança das populações e pela preservação de tudo o que elas criam e de que elas vivem»; d) promessas de progresso e autonomia – «mediante a qual os territórios vão amadurecendo para o pleno desenvolvimento económico e cultural de modo a permitir a participação progressiva dos nativos nas tarefas da administração e do governo» ou, numa palavra, «Portugal não pode abandonar» (Caetano, 1968a, pp. 4-6).

Às garantias de Marcelo Caetano seguiram-se, em Abril de 1969, uma viagem ao Ultramar e, a 15 de Dezembro, uma votação na Assembleia Nacional, por unanimidade (incluindo, portanto, a Ala Liberal), de uma moção que «reafirma(va) a política nacional de manutenção e defesa da unidade e integridade de todos os territórios portugueses, de protecção das respectivas populações e do seu desenvolvimento económico e social». É certo que integridade não significava cedência ao integracionismo,

linha de pensamento corporizada pelos sectores militares mais à direita e teorizada por Fernando Pacheco de Amorim, apostada em acautelar a autonomia das províncias ultramarinas (Amorim, 1963). Mas também não significava, como tem sido defendido, o caminho de um federalismo em sentido estrito ou da independência (basta recordar a publicação de *Portugal e o Futuro*, de António de Spínola).

Observando-se a revisão constitucional de 1971 (Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto), verificava-se a continuidade de uma política de integração gradual, nunca se alterando o estatuto «unitário» do Estado português (Artigo 5.º). O Título VII conferia características administrativas especiais às «províncias ultramarinas», mas tendo o cuidado de nunca afectar o referido carácter unitário (Artigo 136.º). Aceitava-se a possibilidade de as «províncias ultramarinas» poderem ser consideradas «regiões autónomas» e até de poderem ser designadas por «Estados», mas realçava-se que esta denominação se exerceria «de acordo com a tradição nacional» (ou seja, talvez algo semelhante ao que se passara com o «Estado da Índia»).

Aliás, no ano seguinte era publicada uma nova Lei Orgânica do Ultramar (Lei n.º 5/72, de 23 de Junho) que confirmava o pilar da autonomia, mas continuava a fazer depender a designação do respectivo governador dos órgãos de soberania. Em última análise, mantinha-se a figura do Ministro do Ultramar, o que comprovava a especificidade destes territórios. Atribuía-se uma maior importância às assembleias legislativas de cada província, sendo os vogais eleitos por sufrágio directo e orgânico – claro que a reduzida percentagem de escolarizados, em Angola e Moçambique, maioritariamente colonos, reduzia o alcance da representatividade e do envolvimento das populações. Deste modo, no campo do reformismo, as alterações foram mínimas e com poucos resultados imediatos, pelo menos que resolvessem o impasse da guerra e da pressão internacional (Souto, 2007, pp. 50-58). Na apreciação que os «últimos governadores do império» fizeram, duas décadas após o 25 de Abril, alguns testemunhos são reveladores. Como o de Cecílio Gonçalves, governador de S. Tomé e Príncipe: «insuficiência de recursos para fazer tudo o que queríamos, para fazer o que era necessário» (Gonçalves, 1994, p. 138).

7. As Comemorações do Infante D. Henrique

As grandes exposições do regime nos anos trinta e, acima de todas, a do Duplo Centenário (do Mundo Português), além de procurarem espelhar a imagem de um país unido na sua diversidade, perante as catástrofes que dilaceravam o cenário internacional, não se furtaram a rescrever o passado sob o signo do presente. Daí a tentativa, um tanto forçada, de tornar 1140 a data da fundação da nacionalidade, para «rimar» com a Restauração de 1640 e o «ressurgimento» estadonovista de 1940. De igual modo, em 1960, as Comemorações do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique e, acessoriamente, da «descoberta» de Cabo Verde, entendeu-se fixar a cronologia do achamento deste arquipélago em 1460, quando existem outras possibilidades (Barros, 2017), ao mesmo tempo que o certame parecia repercutir o «ano

redondo» da iniciativa levada a cabo duas décadas antes¹¹. Este elo deve ser aferido a partir do Padrão dos Descobrimentos, levantado em materiais perecíveis para a Exposição do Duplo Centenário, depois reconfigurado em betão e cantaria para o novo acto propagandístico de 1960 (Coelho, 1994).

A cerimónia foi pensada com antecipação, tendo o Decreto-Lei n.º 39.713, de 1 de Julho de 1954, anunciado o intento de constituir uma «comissão nacional, que sob orientação da Academia Portuguesa de História [...] se encarregará de promover as comemorações do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique», assim como a «erecção, no promontório de Sagres, de um monumento». Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 40.173, de 28 de Maio de 1955, nessa data (também) simbólica, determinava «tomar as providências necessárias no que se refere à satisfação dos encargos», posto que se encontravam «já em execução estudos e trabalhos preparatórios de vária ordem». Os seus organizadores foram, como não poderia deixar de suceder, «homens do regime» bem identificados como salazaristas. José Caeiro da Matta, presidente da Academia Portuguesa da História e antigo embaixador, presidiria à Comissão Nacional, onde se contavam como vogais, entre outros, Augusto de Castro, director do *Diário de Notícias*, Damião Peres, historiador e professor da Universidade de Coimbra, Gustavo Cordeiro Ramos, presidente do Instituto da Alta Cultura, e o escritor Idalino da Costa Brochado (Comissão Executiva do V Centenário da Morte do Infante Dom Henrique, 1961).

Quanto à Comissão Ultramarina, o respectivo ministro, a saber Sarmento Rodrigues, asseguraria a presidência, estando a vice-presidência a cargo do antropólogo Mendes Correia, ao passo que a Comissão Organizadora do Congresso Internacional da História dos Descobrimentos, dirigida por Caeiro da Matta (presidente) e Damião Peres (vice-presidente), contaria com os vogais, entre outros, Vitorino Nemésio e Costa Brochado. Este último, conforme se verá, presidiu à Comissão Executiva, responsável pela publicação da *Colecção Henriquina*. Diversas figuras importantes do regime asseguraram outras comissões, subcomissões e delegações distritais, com prémios a atribuir às artes e à literatura.

O ciclo comemorativo, que decorreu entre 4 de Março e 13 de Novembro, começando com um *Te Deum* no mosteiro dos Jerónimos, propunha-se, então, homenagear uma figura já em grande destaque em 1940 (recordar, de novo, o Padrão dos Descobrimentos). De facto, o Infante D. Henrique alcandorou-se a protagonista, como «tipo ideal de cavaleiro-andante», quase homem providencial. Como asseverava Luiz Esteves Fernandes, embaixador em Washington à época, numa cerimónia destinada aos emigrantes portugueses de Nova Iorque: «escreveu algures Carlyle que os grandes períodos da História foram sempre obra de um homem. É duvidoso o acerto da afirmação. Mas no caso do Ilustre Príncipe da Casa de Avis é de aceitar a tese» (Fernandes, 1960, p. I).

¹¹ Seja como for, estas comemorações acabaram por criar alguma tensão na base apoiante do regime, porquanto alguns sectores pretendiam dar destaque ao sexto centenário do nascimento de Nuno Álvares Pereira. Sobre esta polémica ver: Paula Borges Santos (2011, pp. 89-94).

Costa Brochado, um «intelectual orgânico» do regime ou, segundo alguns, um «político funcional» (Torgal, 2006), que havia assinado um opúsculo crítico visando Norton de Matos, por altura das eleições presidenciais de 1949, desempenhou um papel não negligenciável no ciclo que abrangeu todos os distritos nacionais e as províncias ultramarinas. Escritor laborioso e prolífero, Costa Brochado vinha publicando, nos últimos quinze anos, uma série de artigos e livros ligados ao tema do expansionismo marítimo, como *O Descobrimento do Atlântico*, em 1958 (Sousa, 1998, pp. 159-163). Em 1960 redigia o prefácio da *Bibliografia Henriquina* e participava na elaboração da obra colectiva *Infante D. Henrique*, juntamente com Frederico Marjay, Vitorino Nemésio, Domingos Maurício e Joaquim Bensaúde, intitulando-se «A Escola de Sagres» um dos seus capítulos. Num outro texto condensou a sua visão (a do Estado Novo) acerca do Infante (e do esforço colonizador nacional): «precursor iluminado» e «veículo condutor de tanta heroicidade» nunca ausente nessa «legião de marinheiros ignorados» (Brochado, 1961), que cabia agora rememorar.

Três últimos apontamentos a registar. Em primeiro lugar, Costa Brochado excluiu da *Colecção Henriquina* o livro *Os Descobrimientos e a Economia Mundial*, de Vitorino Magalhães Godinho, por considerar que esta mundivisão político-económica não se enquadrava na «tarefa gigantesca» desses «viveiros de heróis», guiados pelo providencialismo de raiz cristã, nutridos pelo espírito de aventura, «se mais mundo houvera, lá chegara», e pela singularidade da «gesta».

Em segundo, a participação de Gilberto Freyre no certame, com diversas alocuções e o livro *O Luso e o Trópico*, no qual associava figuras dos séculos XV e XVI à sua teoria. Basta recordar os títulos de alguns dos ensaios aí presentes: «Camões, lusista e tropicalista» e «Fernão Mendes, tropicalista»; e sobre o homenageado: «O Infante D. Henrique como pioneiro de uma política social de integração de não-europeus no sistema luso-cristão de convivência» e «A civilização portuguesa como estilo de civilização integrativa, marcada pela influência do infante D. Henrique». Nas suas palavras, *Os Lusíadas* ilustrariam mesmo as aventuras de «um celta louro e ardente, perdido entre gentes morenas, pretas, pardas, amarelas que a sua portuguesíssima capacidade de compreensão do exótico acaba por amar, do mesmo modo que acaba por estimar valores de natureza tropical escandalosamente diferentes dos europeus» (Freyre, 1961, p. 123). Associando, de modo directo, política e ideologia, Caeiro da Matta, ao datar a nota introdutória do livro do sociólogo brasileiro, acrescentava: «dia da chegada do Santa Maria».

Por último, Adriano Moreira, na já citada publicação bilingue, filiava Serpa Pinto e a própria Sociedade de Geografia de Lisboa na «charismatic vocation» exploratória de D. Henrique. Confiado no seu exemplo, «to renew the West's self-confidence», o então secretário de Estado da Administração Ultramarina comparava a Europa do Infante com a do seu tempo, asseverando que a guerra contra os mouros de ontem deveria ser a luta contra o comunismo de hoje. Todavia, ao invés de Portugal, os seis países do Mercado Comum, «secure in their political, economic and cultural homogeneity», como que se vinham fechando sobre si mesmo, anunciando «the expulsion of Europe for those other lands to which it had expanded» (Moreira, 1960, p. 41).

8. Cultura e propaganda

Segundo o musicólogo Alexandre Delgado, o segundo andamento, intitulado Zavala, da *Quinta Sinfonia* (1966) de Joly Braga Santos «é um dos raros reflexos de África na música erudita portuguesa» (Delgado, 2001, p. 236). Na verdade, os outros exemplos passíveis de indicar revelam-se sintomáticos. Veja-se o caso da *Suite Colonial*, de Frederico de Freitas, estreada, na sua versão integral, a 9 de Janeiro de 1939, nos estúdios da Emissora Nacional. Os seus quatro andamentos (Prólogo; Sede no deserto; Nocturno; Batuque fúnebre) enfatizam a coragem dos portugueses perante as privações, conferem um tom exótico de «caos, de sensualidade e selvajaria» aos materiais musicais, não se furtando a integrar o estereótipo do bom selvagem (Silva, 2003, pp. 113-135).

Outras obras dignas de menção, embora de um opositor ao regime, partiram de Fernando Lopes-Graça. Sem referir a harmonização de sete mornas cabo-verdianas, trabalho começado nos anos quarenta, mas apenas concluído após o advento da democracia, importa ponderar a *História Trágico-Marítima*. Esta cantata, escrita a partir de *Alguns Poemas Ibéricos*, de Miguel Torga, buscava desconstruir a mitologia imperial do Estado Novo. Concluída em 1942 e revista em 1959, a peça estrearia no ano seguinte em Lisboa, ou seja, pouco antes do início da Guerra Colonial, conhecendo a sua segunda execução em Outubro de 1974, como que selando o fim do projecto ultramarino (Neto, 2017).

Em todo o caso, saliente-se que outros músicos ligados à oposição, como Zeca Afonso, Manuel Freire e Adriano Correia de Oliveira, assinaram e/ou interpretaram composições sobre a Guerra Colonial de inequívoco poder evocativo. Refiram-se apenas os exemplos de «Menina dos Olhos Tristes», sob poema de Reinaldo Ferreira, nas versões de Zeca Afonso e Adriano Correia de Oliveira; e «Pedro Soldado», a partir dos versos de Manuel Alegre, nas versões de Manuel Freire e Adriano Correia de Oliveira.

Como quer que seja, antes da supracitada *Quinta Sinfonia*, Joly Braga Santos havia já assinado o «fundo musical» do filme *Chaimite* (1953), de Jorge Brum do Canto, esse vasto fresco sobre as «campanhas de pacificação» em Moçambique (Seabra, 2011), onde o compositor reutilizara temas de algumas obras anteriores: Combate de Magul (*Segunda Sinfonia*), ataque dos vátuas a Lourenço Marques e em quase todos os combates (*Quarta Sinfonia*) e destruição de Manjacaze (*Elegia a Viana da Mota*). Em todo o caso, a *Quinta Sinfonia* revestiu-se de maior simbolismo (Paes, 2018, pp. 193-194). A peça resultou de uma encomenda do governo, através da Emissora Nacional (EN), onde Joly trabalhava, com o fito de assinalar o Quadragésimo Aniversário da Revolução Nacional do 28 de Maio (Delgado, 2001, p. 240). De acordo com uma das filhas do músico, este aceitou com entusiasmo a possibilidade de viajar até Moçambique, onde se inspirou nas sonoridades dos marimbeiros de Zavala, mas levantou reservas quanto à origem da encomenda. Ainda segundo a mesma testemunha, Joly teria sido posto «entre a espada e a parede, pura e simplesmente» (Santos, 2018, pp. 36-38), com a ameaça de despedimento da EN, uma vez

que a sinfonia resultante se deveria intitular *Virtus Lusitanae*, de onde se poderia concluir que uma das «virtudes portuguesas» era a «vocação colonial», revalidando o mito do «Portugal do Minho a Timor». Estreada a 2 de Dezembro de 1966, no Teatro de S. Carlos, a composição, ainda assim, recebeu um prémio da Tribuna Internacional de Compositores da UNESCO, em 1969 – quando a ONU, de há anos a esta parte, envidava esforços e intensificava a pressão no sentido de descolonizar –, como que se abstraindo da tentativa de uso político da sinfonia, como teria sido o intento original de Joly Braga Santos.

Sem surpresa, as comemorações dos quarenta anos do 28 de Maio, em 1966, conheceram no respectivo discurso de Salazar considerações não diferentes das que vinha amiúde fazendo. Admitindo que dificuldades do passado, como a Segunda Guerra Mundial, haviam desorganizado a gestão europeia das colónias, mantinha a «defesa do Ocidente» contra «a mais virulenta, vasta e persistente campanha internacional que alguma vez se viu um pequeno país sofrer da parte daqueles que se julgaria deverem defender a mesma causa» (Salazar, s.d, pp. 2-3). Era, no fundo, uma reelaboração do «orgulhosamente sós» do ano anterior. A sentinela atlântica portuguesa, ao mesmo tempo que rejeitava o mercado comum, essa «formação de grandes espaços económicos e políticos», deveria sentir que abraçar a causa ultramarina era a única resposta possível. E concluía, entrelaçando três ideias essenciais: o lugar histórico (e, por isso, já distanciado) do 28 de Maio; o habitual tópico acerca do seu sacrifício pela nação – mas que prosseguiria sempre, como prosseguiria a defesa do Ultramar; e uma palavra para África, ainda que destinada somente aos colonos, pois as suas palavras sobre «a situação definitivamente conquistada além-mar, pelos muitos milhares de heróis anónimos que ali se batem» (Salazar, s.d, p. 12), não podiam incluir, atentando ao número e à formulação discursiva, os milhões de negros e mestiços.

Este discurso servia de pórtico à publicação que publicitava o ciclo de comemorações no arquipélago de Cabo Verde (abarcando não apenas o 28 de Maio, mas também o 1.º de Dezembro e o 10 de Junho). O programa incluiu, em todos os municípios, o hastear da bandeira nos paços concelhios, missas de acção de graças, desfiles da Mocidade Portuguesa (MP) e diversas festividades populares, «num ambiente de gratidão e reconhecimento ao Estado Novo e a Salazar, de fé inabalável nos destinos da Nação que, sendo multicontinental e multirracial, é una e indivisível» (Cabo Verde no âmbito das comemorações do quadragésimo aniversário da Revolução Nacional, 1967, pp. 54-55). Outros panegíricos aproximavam-no de Sidónio Pais (Silva, 2006), esse mitificado «político sensato, inteligente e culto, chefiando um partido diferente a todos os partidos e rodeado de bons correligionários que o estimam», que, à maneira de um precursor messiânico, «abre uma clareira de esperanças na gente portuguesa», surgindo Salazar «como que enviado por Deus» (Silva, 2006, pp. 84-85).

Se o mesmo texto lograva recuperar algumas figuras do republicanismo, como Teófilo Braga, Manuel de Arriaga e António José de Almeida, também Norton de Matos haveria de ser objecto de (algum) reconhecimento. Sobretudo em Angola e, em particular, em Nova Lisboa (Huambo), cidade planáltica que criara, por decreto, a 8 de Agosto de 1912. Apesar do seu passado de oposicionista, a sua «vocação colo-

nial» tornava-o imune a algumas críticas. Cinquenta anos volvidos, Nova Lisboa prestava a primeira homenagem, através da erecção de um Monumento ao Fundador, que contou com a presença de Emília Norton de Matos (irmã) e do governador-geral Venâncio Deslandes, em sintomática representação minimalista do governo, entre exposições, marchas populares e numerosas outras manifestações. O presidente da Câmara Leopoldo Sousa Gentil, mais assertivo, tomou a palavra para enaltecer a «obra imorredoura» do «Grande Português», citando a famosa *Exortação aos Novos*, isto é, o quase decálogo «nortoniano» de defesa intransigente do património ultramarino, passível de compaginar em parte com o discurso colonial do Estado Novo. (*Boletim Cultural do Huambo*, 1962, p. 25).

Em 1967, ano do centenário do nascimento de Norton, Nova Lisboa voltava a preitar o general nascido em Ponte de Lima. Desta feita, o *Boletim Cultural do Huambo* consagrava os «Jogos Florais» desse ano ao fundador da cidade. A edição de 1967 pautou pelo reduzido número de trabalhos vindos a terreiro, que os organizadores justificaram com as «dificuldades em abordar tão nobre tema». Apenas um texto proveio de Nova Lisboa, sagrando-se vencedora a luandense Rita Miranda com o poema «O Sonho de Norton». Na realidade, estes versos, ora «administrativos»: «hei por bem determinar – rezava a portaria – / e nada mais seria necessário»; ora programáticos: «e no sonho viu surgir / a fábrica, a escola, a oficina»; ora, ainda, luso-tropicais: «não por ódio de raça / que o não sente o homem português» (Miranda, 1967, pp. 10-13) – pareciam deslocados, na sua aparente ingenuidade.

Recorde-se que, desde 1926 e até 1974, a AGC/AGU manteve um concurso de literatura colonial-ultramarina¹². Henrique Galvão, o jornalista Julião Quintinha e o cabo-verdiano Fausto Duarte, este último procurando escapar ao estereótipo, ganharam por várias vezes as primeiras edições do prémio. Outros cabo-verdianos, alguns dos quais ligados à revista *Claridade*, como os poetas Jorge Barbosa e Nuno Miranda, e o escritor Manuel Lopes, sagraram-se vencedores nos anos cinquenta e sessenta. O historiador António Carreira ainda venceria a edição de 1974.

Em 1954, o concurso foi desdobrado em diversas categorias: Prémio Camilo Pessanha (Poesia); Prémio Frei João dos Santos (Ensaio); Prémio Fernão Mendes Pinto (Novela); Prémio João de Barros (História); e Prémio Pêro Vaz de Caminha (Reportagem). No entanto, como sucedera nas décadas anteriores para a «Política do Espírito», poucos autores importantes se envolveram nesta iniciativa, posto que a sua grande maioria era oposicionista e objectava à Guerra Colonial. Saliente-se que, em 1965, de forma violenta, era encerrada a Sociedade de Escritores e Compositores Teatrais Portugueses (depois de 1970 renascida com o nome de Sociedade Portuguesa de Autores), quando atribuiu o prémio de Novelística a Luandino Vieira, preso no Campo do Tarrafal, pelo seu livro de contos *Luuanda*. Acrescente-se que, segundo os estudos de Renato Nunes, alguns escritores e editoras, procurando evitar desenlaces violentos, remetiam à Direcção-Geral de Censura os livros a publicar (Nunes, 2007, pp. 30-31).

¹² Cf. a lista completa dos vencedores em Garcia (2011, pp. 757-760).

Todavia, no que concerne ao Prémio de Literatura Colonial, cumpre assinalar como excepção os casos do poeta e antropólogo Ruy Cinatti, que triunfou duas vezes (1968 e 1970) com temática timorense, e Amândio César. Este último, natural de Arcos de Valdevez, professor e jornalista, foi o escritor mais comprometido com a causa colonial nestes derradeiros anos do império. Além de recolhas antológicas e bibliográficas de literatura vinculada a este tema, foi autor de outros géneros, tanto assim que foi agraciado com Prémio Camilo Pessanha, em 1964, com *Não Posso Dizer Adeus às Armas*, e o Prémio Frei João dos Santos, em 1967, com *Parágrafos de Literatura Ultramarina*.

Na verdade, as duas obras vencedoras de Amândio César, cada uma a seu modo, são exemplificativas das directrizes que acabavam por presidir à atribuição destes prémios. Se, por um lado, se buscava quase sempre propagandear a imagem de Portugal «uno e indivisível do Minho a Timor», espelhando a riqueza da diversidade, sob um pano de fundo histórico, por outro, em momentos mais sensíveis, chegou a permitir-se a irrupção do protesto contra o anticolonialismo (o que revelava a existência da Guerra Colonial, tema-tabu para o regime, quando se tratava da literatura e da arte). Foi mais ou menos esta a filosofia seguida por *Não Posso Dizer Adeus às Armas*, que versou a queda de Goa. Nesta inversão do clássico de Hemingway, após alguns poemas como «Mandovi», «Arco dos Vice-Reis» e «Ruínas» cantarem o passado «épico» de Afonso de Albuquerque, surgia uma tradução do famoso epitáfio atribuído a Simónides de Ceos, acerca do sacrifício dos espartanos na Batalha das Termópilas: «Ó tu que passas, dizei a Esparta que aqui jazemos, em obediência às suas leis». Era o pretexto para o poema «Termópilas da Vergonha», que punha em paralelo um dos maiores paradigmas do heroísmo militar ocidental em face da capitulação quase sem luta de 1961: «Ó tu que passas! / Passa e não detenhas o olhar [...]. // Devia ter morrido em Goa. / Mas, pior que Judas, / Não encontrei sequer uma figueira à toa» (César, 1970, p. 54). De igual modo, Amândio César contrastava aqueles que haviam combatido e a figura do último governador do Estado Português da Índia: «Tu, anónimo soldado, / Morto na terra escaldante de Goa, / És a imagem do Governador / Que à vista dela morreu. / Tu, sim, és da estirpe de Albuquerque, / Nunca vassalo...» (César, 1970, p. 67).

9. Conclusões

Eduardo Lourenço, entre 1961 e 1963, escreveu um ensaio que intitulou de *Situação Africana e Consciência Nacional*. Não publicado à época, por razões óbvias, a análise incidia acerca da «hipertrofia» da identidade nacional, partindo da premissa que «o que se chama história de um povo, enquanto espelho simplificado do seu passado, é sempre uma idealização» (Lourenço, 1976, p. 20). E as críticas maiores dirigiam-se à «provocante mitologia do ultracolonialismo», patenteada pela articulação do luso-tropicalismo – «quanto à apologia racial (e racista) de Freyre nem é bom falar» –, com o «Eterno Presente da Alma Portuguesa». Era como que se a época do

expansionismo marítimo, depois revivescida ao tempo das campanhas de Mouzinho de Albuquerque, permanecesse bem viva. Conforme anotava: «a leitura dos jornais portugueses é elucidativa. O que nos está sucedendo continua a epopeia do século XVI ou dos fins do século XIX» (Lourenço, 1976, p. 17). Daí a importância das grandes comemorações, caso do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique, mergulhando no passado a fim de (re)afirmar a continuidade temporal.

Daí, em sentido inverso, numa óptica de desconstrução, o alcance de certas obras, a maior parte das quais surgidas após a Revolução de Abril. Vejam-se os casos da cantata *História Trágico-Marítima* (1942, revista em 1959), de Fernando Lopes-Graça, do romance *As Naus* (1988), de António Lobo Antunes, e dos filmes *Non ou a Vã Glória de Mandar* (1990), de Manoel de Oliveira, e *Aqui d'El Rei* (1992), de António-Pedro Vasconcelos, que empregam idêntica conjugação do passado e do presente, contra-inspirada pelo sopro épico d' *Os Lusíadas* (no caso de *Aqui d'El Rei*, reagindo à película *Chaimite*).

O texto de Eduardo Lourenço, além do mais, discutia a questão do «real e do imaginário», pois «a África só com Salazar foi aparecendo como 'terra de salvação', uma entre outras das muitas que o Português demanda desde que se conhece», quando antes seria de desterro e exílio. Por outro lado, assinalava que os «acontecimentos africanos suscitaram uma literatura invulgarmente medíocre [...] à parte os estudos do Professor Adriano Moreira». No fundo, criara-se «um imobilismo político fundamental», na medida em que, para as elites coloniais, a questão seria «da ordem do accidental, do provisório», resultante de uma «acção de forças exteriores a ela» (Lourenço, 1976, p. 8). Estas, em suma, as ideias essenciais.

A clareza desta análise recuperava algumas das linhas fundamentais do último ciclo imperial luso, a começar pela sacralização de que foi objecto nos últimos tempos da Monarquia Constitucional, através do lançamento de grandes campanhas militares em África e do simbolismo do Mapa Cor-de-Rosa e do Ultimato Inglês. Sem dúvida que o outro mapa, «Portugal não é um país pequeno», datado dos primeiros anos do Estado Novo, punha a tónica numa grandeza territorial que todos deviam conhecer, ao mesmo tempo que o regime reduzia os investimentos e a modernização do espaço ultramarino, numa lógica contrária aos planos de desenvolvimento ideados por republicanos históricos, como Norton de Matos e Brito Camacho. No geral, a situação manteve-se inalterada até ao fim da Segunda Guerra Mundial, altura em que se sucederam algumas mudanças pontuais na legislação, por força de um debate interno nas fileiras do regime, e um incremento do número de colonos. Alterações mais substanciais, como aquela que, em 1951, converteu o «Império» em «Ultramar» e as «colónias» em «províncias ultramarinas», foram de molde a adaptar o velame ideológico «contra o vento» anticolonial, segundo a sugestiva expressão de Valentim Alexandre. Decerto que estas alterações, por muitos consideradas de cosmética institucional, e em contraciclo, teriam, ainda assim, de vir acompanhadas por reformas capazes de estimular o desenvolvimento económico e de responder à propalada assimilação dos colonizados.

Uma década iria decorrer até Adriano Moreira, sob o espectro da Guerra Colonial, de alguma agitação interna, assim como da iminência da queda de Goa, imprimir um

caminho diferente, porém contraditório, posto que colocava a colonização em sentido estrito na ordem do dia, quando a tendência internacional apontava na direcção oposta. As leis e decretos que então vieram a terreiro suscitaram algumas oposições e bloqueios, começaram a alterar aos poucos a face de Angola e Moçambique, mas não arrancaram o império do domínio do «imaginário». Em boa verdade, os seus sucessores no Ministério do Ultramar foram menos criativos, no que ao reformismo concerne, sendo de reter que a guerra não mais abandonou o horizonte, convertendo-se na grande e decisiva questão do regime.

A própria «transição falhada», melhor dizendo, o consulado de Marcelo Caetano, enfermou de uma verdadeira estratégia para o Ultramar. Sempre cauteloso na concessão de direitos – lembrem-se as restrições à educação – Marcelo não conseguiu articular uma política de acordo com as suas convicções, capaz de satisfazer integracionistas e assimilacionistas. Por essa altura, era difícil obter uma solução para a guerra que não pusesse em causa a natureza do regime. Ainda assim, Marcelo procurou abrir, no último ano de guerra, negociações com o PAIGC, tendo em vista um cessar-fogo. A sua queda, em Abril, iria pôr cobro a esta última tentativa de manter o império.

Fontes e Bibliografia

- Afonso, A., & Gomes, C. M. (2000). *Guerra Colonial*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Alexandre, V. (1993). *Os sentidos do Império: questão nacional e questão colonial na crise do antigo regime português*. Porto: Afrontamento.
- Alexandre, V. (2000). *Velho Brasil, novas Áfricas – Portugal e o Império (1808-1975)*. Porto: Afrontamento.
- Alexandre, V. (2017). *Contra o Vento. Portugal, o Império e a Maré Anticolonial (1945-1960)*. Lisboa: Temas & Debates/Círculo de Leitores.
- Amorim, F. P. (1963). *Unidade ameaçada: o problema ultramarino*. Coimbra: s.n.
- Amorim, F. P. (1971). *Na hora da verdade: colonialismo e neo-colonialismo na proposta de lei de revisão constitucional*. Coimbra: Edição do Autor.
- Anónimo. (1946). *Breviário da Pátria para os portugueses ausentes*. Lisboa: Secretariado Nacional de Informação.
- Anónimo. (1967). *Cabo Verde no âmbito das comemorações do quadragésimo aniversário da Revolução Nacional*. Praia: Serviço de Educação e Centro de Informação e Turismo.
- Anónimo. (setembro de 1962). *Boletim Cultural do Huambo. 50 Anos do Huambo*. Huambo/Nova Lisboa.
- Azevedo, R. Á. (1963). Relance sobre a educação em África. Fundamentos e Perspectivas. *Estudos de Ciências Políticas e Sociais*, 26-153.
- Barbosa, H. J. (1964). *Informações jurídicas para conhecimento da orgânica administrativa do ultramar português*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar.
- Barros, V. (2017). A escrita da história da ‘descoberta’ de Cabo Verde. Fabulário cronográfico, história oficial ou fabricação do consentimento? *Práticas da História. Journal on Theory, Historiography and Uses of the Past* (n.º 5), pp. 75-113.
- Braklami, J. A. (11 de Dezembro de 1826). Intervenção na Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa* (n.º 30), p. 155.

- Brochado, I. C. (1961). A Marinha na História de Portugal. In: *Comissão Executiva do V Centenário da Morte do Infante Dom Henrique* (Vol. 2, pp. 217-225). Lisboa: Presidência do Conselho.
- Caetano, M. (1934). «Carta a um jovem português sobre o serviço do Império». In: *O Mundo Português* (n.º 7-8 ed., Vol. 1, pp. 259-265). Lisboa: Agência Geral das Colónias/ Secretariado da Propaganda Nacional.
- Caetano, M. (1951). *Tradições, Princípios e Métodos da Colonização Portuguesa*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar.
- Caetano, M. (1968a). *Pela recta intenção de bem servir o povo português. Discurso pronunciado pelo Senhor Presidente do Conselho Doutor Marcelo Caetano, na Assembleia Nacional, a 27 de Novembro de 1968*. Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo.
- Caetano, M. (1968b). *Saibamos ser dignos desta hora. Discurso proferido por Sua Excelência o Presidente do Conselho Professor Doutor Marcelo Caetano no Palácio de S. Bento a 27 de Setembro de 1968*. Lisboa: Secretariado Nacional de Informação, Cultura e Turismo (SNI).
- Caetano, M. (1971). *Renovação na Continuidade*. Lisboa: Verbo.
- Caetano, M. (1977). *Minhas Memórias de Salazar* (1.ª ed.). Lisboa: Verbo.
- Castelo, C. (1998). «O modo português de estar no mundo». *O Luso-tropicalismo e a Ideologia Colonial Portuguesa (1933-1961)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Castelo, C. (2007). *Passagens para África. O Povoamento de Angola e Moçambique com naturais da Metrópole (1920-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Castelo, C. (Maio/Agosto de 2014). 'Novos Brasis' em África desenvolvimento e colonialismo português tardio». *Varia Historia*, 30 (53), 507-532.
- César, A. (1970). *Não posso dizer adeus às armas*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar.
- Clarence-Smith, G. (1985). *The third Portuguese empire, 1825-1975: a study in economic imperialism*. Manchester: Manchester University Press.
- Coelho, M. H. (1994). O Infante D. Henrique em comemorações de morte e vida no século XX. *Revista de Ciências Históricas* (n.º 9), pp. 135-149.
- Comissão Executiva do V Centenário da Morte do Infante Dom Henrique* (Vol. 1). (1961). Lisboa: Presidência do Conselho.
- Conquista do sertão. Um emocionante romance colonial por Guilherme de Ayala Monteiro. (28 de Fevereiro de 1931). *Jornal da Europa* (2ª Série), p. 14.
- Cortesão, A. Z. (Julho de 1925). O Boletim da Agência-Geral das Colónias. *Boletim da Agência-Geral das Colónias* (Ano I, n.º 1), pp. 3-9.
- Cunha, J. M. (1967). *O Conselho Superior de Fomento Ultramarino*. Agência-Geral do Ultramar.
- Daveau, S. (1999). A 'Missão de Geografia da Índia' na obra científica de Orlando Ribeiro. In: O. Ribeiro, *Goa em 1956. Relatório ao Governo* (pp. 25-36). Lisboa: Comissão Nacional.
- Delgado, A. (2001). *A Sinfonia em Portugal*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Disney, A. R. (2011). *História de Portugal e do Imperio Português* (Vol. II). Lisboa: Guerra e Paz.
- Entrevista concedida por sua Excelência o Presidente do Conselho ao jornalista Serge Groussard e publicada no Jornal «Le Figaro»*. (1958). Lisboa: Edições SNI.
- Farinha, L. (2009). *Cunha Leal, deputado e ministro da República. Um notável rebelde*. Lisboa: Assembleia da República.
- Fernandes, L. E. (1960). Nota. In: *Comemorações Henriquinas em New York*. New York: Saint Anthony's Press.
- Freitas, J. d. (1963). O conceito de indígena e regime de indigenato: conceitos teóricos. *Estudos Políticos e Sociais* (1), pp. 55-122.
- Freyre, G. (1940). *O Mundo que o Português criou. Aspectos das relações sociais e de cultura do Brasil com Portugal e as colónias portuguesas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

- Freyre, G. (1957a). *Aventura e Rotina. Sugestões de uma viagem à procura das constantes portuguesas de carácter e acção*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Freyre, G. (1957b). *Casa Grande e Senzala. Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Freyre, G. (1961). Camões, lusista e tropicalista. In: G. Freyre, *O Luso e o Trópico. Sugestões em torno dos métodos portugueses de integração de povos autóctones e de culturas diferentes da europeia num complexo novo de civilização: o luso-tropical* (pp. 123-139). Lisboa: Comissão Executiva das Comemorações do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique.
- Garcia, J. L. (2011). Ideologia e Propaganda Colonial no Estado Novo: da Agência Geral das Colónias à Agência Geral do Ultramar (1924-1974). *Dissertação de Doutoramento*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Gonçalves, C. (1994). Coronel Cecílio Gonçalves Governador de S. Tomé e Príncipe (1971-1974). In: P. d. Abreu, *Os últimos governadores do império* (pp. 137-150). Lisboa: Edições Neptuno.
- Hammond, R. (1966). *Portugal and Africa (1815-1910). A study in uneconomic Imperialism*. Stanford: Stanford University Press.
- Janeiro, H. P. (2014). Norton de Matos, o improvável republicano: um olhar sobre Portugal e o império entre Afonso Costa e Salazar. *Dissertação de Doutoramento*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Kumar, K. (2017). *Visões Imperiais: cinco impérios que mudaram o Mundo*. Lisboa: Edições 70.
- Leal, E. C. (2008). *Partidos e Programas. O campo partidário republicano português (1910-1926)*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Leal, F. C. (1930a). *A obra intangível do Dr. Oliveira Salazar*. Lisboa: Edição do Autor. Lisboa: Edição do Autor.
- Leal, F. C. (1930b). *Oliveira Salazar, Filomeno da Câmara e o império colonial português*. Lisboa: Edição do Autor.
- Leitão, L. M. (2014). *Marcelo Caetano. Um Destino*. Lisboa: Quetzal.
- Lemaire, S. (2003). *Culture coloniale (1871-1931)*. Paris: Autrement.
- Léonard, Y. (1998a). O Império Colonial Salazarista. In: F. Bethencourt, & K. Chaudhuri, *História da Expansão Portuguesa. Último Império e recentramento (1930-1998)* (Vol. 5, pp. 10-30). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Léonard, Y. (1998b). O Ultramar Português. In: F. Bethencourt, & K. Chaudhuri, *História da Expansão Portuguesa. Último Império e recentramento (1930-1998)* (pp. 31-50). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Lopes, B. (1956). *Cabo Verde visto por Gilberto Freyre*. Praia: Imprensa Nacional.
- Lourenço, E. (1976). *Situação Africana e Consciência Nacional*. Amadora: Bertrand.
- Machado, B. (1930). *O Acto Colonial da Ditadura*. Bayonne/França: (publicação clandestina).
- Memórias de África e do Oriente*. (1997). (Universidade de Aveiro/Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento) Acesso em 13 de fevereiro de 2019, disponível em <http://memoria-africa.ua.pt/Library/PeloImperio.aspx>; <http://memoria-africa.ua.pt/Library/Cadernos Coloniais.aspx?p=1>
- Miranda, R. d. (1967). O Sonho de Norton. *Boletim Cultural do Huambo* (Ano X, n.º 21), pp. 7-14.
- Moreira, A. (1960). *La Pensée du Prince Henri et l'actuelle politique du Portugal. The Spirit of Prince Henri and Portugal's present policy overseas*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar.
- Neto, S. (2016). *Do Minho ao Mandovi. Um estudo sobre o pensamento colonial de Norton de Matos*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Neto, S. (2017). Varrendo a Quimera do Convés. *ARGOS – Revista do Museu Marítimo de Ílhavo* (N.º 5), pp. 114-120.
- Nunes, R. (2007). *Miguel Torga e a PIDE. A repressão e os escritores no Estado Novo*. Coimbra: Minerva Coimbra.

- Oliveira, M. Â. (1963). Para uma política de desenvolvimento económico no Ultramar Português. Discurso na 1.ª Reunião da Comissão de Coordenação dos Serviços Provinciais de Planeamento e Integração Económica a 3 de Outubro de 1963. *Boletim Geral do Ultramar*, Ano XXXIX (n.º 458/460), pp. 71-90.
- Paes, J. (2018). O cinema com música de Joly Braga Santos. In: Á. Cassuto, *Joly Braga Santos. Uma Vida e Uma Obra* (pp. 189-200). Alfragide: Editorial Caminho.
- Piçarra, M. d. (2015). *Azuis Ultramarinos. Propaganda colonial e censura no cinema do Estado Novo*. Lisboa: Edições 70.
- Pimenta, F. (2010). *Portugal e o Século XX. Estado-Império e Descolonização (1890-1975)*. Porto: Afrontamento.
- Pinto, A. C. (2001). *O fim do Império Português*. Lisboa: Horizonte.
- PORDATA. *Base de Dados Portugal Contemporâneo*. (s.d.). Acesso em 15 de janeiro de 2019, disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Emigrantes+por+mil+habitantes-832>
- Ribeiro, O. (1957). Originalidade de Goa. *Actas III Colóquio de Estudos Luso-Brasileiros, Vol. I*, pp. 170-179. Lisboa.
- Ribeiro, O. (1981). *A Colonização de Angola e o seu fracasso*. Lisboa: Imprensa-Nacional Casa da Moeda.
- Ribeiro, O. (1997). *A Ilha do Fogo e as suas erupções*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses.
- Rosas, F. (2004). Prefácio. Marcelismo: Ser ou Não ser. In: F. Rosas, & P. A. Oliveira, *A Transição Falhada: o marcelismo e o fim do Estado Novo (1968-1974)* (pp. 9-26). Lisboa: Editorial Notícias.
- Salazar, A. d. (s.d.). *No 40.º Aniversário do 28 de Maio. Discurso pronunciado por Sua Excelência o Presidente do Conselho na sala da biblioteca pública de Braga no dia 28 de Maio de 1966*. Lisboa: Secretariado Nacional de Informação.
- Santos, P. B. (2011). *A Questão Religiosa no Parlamento (1935-1974)* (Vol. III). Lisboa: Assembleia da República.
- Santos, P. B. (2018). Memórias Biográficas. In: Á. Cassuto, *Joly Braga Santos. Uma Vida e Uma Obra*. (pp. 15-45). Alfragide: Editorial Caminho.
- Seabra, J. (2011). *África Nossa: o nosso império colonial na ficção cinematográfica (1945-1974)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Seabra, J. (2011). Imagens do Império. O caso Chaimite, de Jorge Brum do Canto. In: L. R. Torgal, *O Cinema sob o olhar de Salazar* (pp. 235-273). Lisboa: Temas e Debates/ Cículo de Leitores.
- Silva, A. M. (2006). *Sidónio e Sidonismo* (Vol. I e II). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Silva, M. D. (2003). Os sons de África nos primeiros anos do Estado Novo: entre exotismo e ‘vocaçào imperial’. *Revista Portuguesa de Musicologia*, pp. 113-143.
- Sousa, J. T. (1998). Costa Brochado: um intelectual orgânico do Regime Salazarista. *Dissertação de Mestrado*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Sousa, M. T. (2014). *Estudos Gerais Universitários de Angola: 50 anos. História e Memória*. Lisboa: Colibri.
- Souto, A. N. (2007). *Caetano e o ocaso do ‘império’. Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Afrontamento.
- Torgal, L. R. (2006). «A bem da Nação» Costa Brochado «político funcional» e «historiógrafo» ao serviço do regime de Salazar. *Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias*, 22 (2ª série), pp. 87-113.
- Torgal, L. R. (2009). *Estado Novos, Estados Novo. Ensaios de História Política e Social* (Vol. I e II). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Torgal, L. R. (2013). *Marcelo Caetano, Marcelismo e «Estado Social»: uma interpretação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Torres, A. (1991). *O Império Português entre o Real e o Imaginário*. Lisboa: Escher.
- Wilensky, A. H. (1968). *Tendencias de la Legislación Ultramarina Portuguesa en África – contribución para su estudio el los países de habla Hispana*. Braga: Pax.

SOBRE OS AUTORES

José Maria Brandão de Brito

Economista e professor catedrático jubilado do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa. Foi administrador da TAP, presidente do Conselho de Administração da RTP, membro do Conselho Geral da EDP e vice-reitor da Universidade Técnica de Lisboa. É membro do *think tank* Missão Crescimento (Ordem dos Economistas, Ordem dos Engenheiros e Fórum dos Administradores de Empresas), sócio efetivo da Sociedade de Geografia. Atualmente é administrador do BERD (Londres) e membro do Conselho Superior do Instituto Europeu de Florença. É autor de livros e trabalhos sobre a economia e a sociedade portuguesas e sobre temas de história económica contemporânea.

Paula Borges Santos

Investigadora principal da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, posição obtida no Concurso Estímulo ao Emprego Científico (edição de 2018). Coordenadora do Grupo de Investigação Justiça, Regulação e Sociedade do Instituto de História Contemporânea. Professora auxiliar convidada da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (2019/2020) e da Pontifícia Universidade Católica de Rio Grande do Sul (2015). Estudiosa dos fenómenos do autoritarismo e da emergência das democracias, relacionando o caso de Portugal com realidades históricas similares na Europa e na América Latina, é autora e coordenadora de livros de história contemporânea de Portugal e ibero-americana. Publicou ainda dezenas de artigos no Brasil, Espanha, Itália, Portugal e Reino Unido.

Guilherme D'Oliveira Martins

É Administrador Executivo da Fundação Calouste Gulbenkian e Presidente do Grande Conselho do Centro Nacional de Cultura. Coordenador Nacional do Ano Europeu do Património Cultural 2018. Presidente do Conselho Fiscal da Caixa Geral de Depósitos, S.A. Licenciado e Mestre em Direito. Professor Universitário Convi-

gado. Doutor Honoris Causa pela Universidade Lusíada, pela Universidade Aberta e pela Universidade de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Foi Presidente do Tribunal de Contas (2005-2015). Nos Governos de Portugal foi, sucessivamente, Secretário de Estado da Administração Educativa (1995-1999), Ministro da Educação (1999-2000), Ministro da Presidência (2000-2002) e Ministro das Finanças (2001-2002). Foi Presidente da SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (1985-1995) e Vice-Presidente da Comissão Nacional da UNESCO (1988-1994). Foi Presidente da Comissão do Conselho da Europa que elaborou a Convenção de Faro sobre o valor do Património Cultural na sociedade contemporânea [Faro, (Portugal) 27 de Outubro de 2005]. Foi Presidente da EUROSAI – Organização das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas da Europa (2011-2014) e Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção (2008-2015).

Manuel Villaverde Cabral

Investigador emérito do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Doutor em História pela EHESS – Paris (1979), foi investigador visitante no St. Antony's College, em Oxford (1976-79), dirigiu o Departamento de História do King's College, em Londres (1992-95); foi ainda investigador visitante da University of Wisconsin-Madison, USA (1986), da EHESS-Paris (1990) e da IUPERJ-Brazil (2003). É autor de uma extensa bibliografia sobre a sociedade e a história contemporânea de Portugal e é colaborador regular dos principais media. Continua a publicar regularmente em livros e revistas científicas; o seu último artigo é «The crisis of political representation: the case of Portugal, 1992-2015 (ICS, Lisbon, 2018).

Filipe Ribeiro de Meneses

É atualmente diretor do Departamento de História na Maynooth University (Irlanda). É o autor de, entre outras obras, *Salazar: Uma Biografia Política* (2010), *A Grande Guerra de Afonso Costa* (2015) e *De Lisboa a La Lys: O Corpo Expedicionário Português em França, 1917-1918* (2018). Em colaboração com Robert McNamara (University of Ulster) participou num projeto financiado pelo Irish Research Council que investigou as relações entre Portugal, a África do Sul e a Rodésia. Este projeto resultou numa série de publicações que, iniciadas em 2012, culminaram em 2018 num livro, *The White Redoubt, the Great Powers and the Struggle for Southern Africa, 1960-1980*. Em 2017 foi eleito membro da Royal Irish Academy.

José Reis

É Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde é responsável pelo Seminário de Economia Portuguesa e cocoordenador do Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação, e Investigador do Centro de Estudos Sociais, onde coordena o Observatório sobre Crises e Alternativas. Os seus trabalhos de investigação têm assentado em três temas principais: economia portuguesa e economia europeia; institucionalismo, instituições e o papel do Estado na economia; espaço, territórios e desenvolvimento regional. Para além de numerosos

artigos e capítulos de livros, é autor, designadamente, de *A Economia Portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Edições Almedina, 2018; *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Edições Almedina, 2007 e 2009; *Os Espaços da Indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Afrontamento, 1992. Em coautoria publicou *Portugal e a Europa em Crise: para acabar com a economia de austeridade*. Lisboa: Actual, 2011 (com João Rodrigues). Coordenou *A Economia Política do Retrocesso: crise, causas e objetivos*. Coimbra: Edições Almedina, 2014. É Presidente da Associação Portuguesa de Economia Política. Foi Diretor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra [2009-2015], Secretário de Estado do Ensino Superior [1999-2001] e Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro [1996-1999].

Nuno Valério

Professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa desde 1989. Autor de: *O escudo – a unidade monetária portuguesa 1911-2001* (Banco de Portugal, Lisboa, 2001). Coautor de *História do sistema bancário português* (Banco de Portugal, Lisboa, 2006-2010, 2 volumes). Coorganizador de: *Asian imperial banking history* (Pickering & Chatto, London, 2014), em colaboração com Hubert Bonin e Kazuhiko Yago, e de *Colonial and imperial banking history* (Routledge, London, 2016), em colaboração com: Hubert Bonin.

Eduardo Marçal Grilo

Especialista do LNEC (1971), doutorado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (1973), director-geral do Ensino Superior (1976-1980), coordenador dos projetos de cooperação com o Banco Mundial na área de Educação (1980-1985), assessor na Fundação Calouste Gulbenkian (1985), presidente do Conselho Nacional de Educação (1992-1995), ministro da Educação (1995-1999), administrador da Fundação Calouste Gulbenkian (2000-2015). Atualmente é presidente do Conselho Geral da Universidade de Aveiro (desde 2015) e membro do Conselho de Curadores da Fundação Francisco Manuel dos Santos (desde 2016).

António Monteiro Fernandes

Natural da Horta, Faial, Açores. Licenciado e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor *honoris causa* pela Universidade Messina (Itália). Professor visitante nas Universidades de Bordéus-IV e (atualmente) de Trento. Professor universitário em exercício desde 1969, tendo passado pelo (então) Instituto Superior de Economia, ISCTE, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Faculdades de Direito da Universidade Lusíada do Norte e da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (Lisboa), e, atualmente, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Participação em júris de mestrado e (nas Universidades de Bordéus, da Corunha e de Salamanca) de doutoramento. Autor de diversos livros e dezenas de artigos em revistas nacionais e estrangeiras, sobre temas de Direito do Trabalho. Foi membro do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho.

Cristina Rodrigues

Licenciada em Direito (Universidade Católica), mestre em Sociologia do Trabalho e do Emprego (ISCTE), doutora em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração (Universidade de Coimbra). Investigadora integrada do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa. Professora auxiliar convidada do ISCTE, onde leciona Direito das Políticas Públicas. Profissionalmente, tem-se ocupado sobretudo das questões do trabalho e do emprego, tendo desempenhado diversas funções dirigentes no IIEFP. Atualmente coordena a Comissão de Recursos do Instituto de Emprego e Formação Profissional. Publicou *Trabalhar em Portugal 1910-1933* (2008) e *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho 1933-1974* (2013), é co-autora de *A UGT na História do Movimento Sindical Português 1970-1990* (2013), de *A UGT na História do Movimento Sindical Português 1990-2010* (2017) e de *Sociologia do Trabalho – um aprofundamento* (2014).

Daniel Carolo

Professor auxiliar no ISEG (Universidade de Lisboa). Doutoramento em Ciências Sociais pelo ICS-UL (2015), com a tese «Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007» e mestre em Economia e Política Social pelo ISEG-UL (2006) com a tese «A Reforma da Previdência Social de 1962 na Institucionalização do Estado-Providência em Portugal». Publicou ainda em coautoria: (2010) *The development of the Welfare State in Portugal: Trends in Social Expenditure between 1938 and 2003*, *Revista de História Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge University Press, n.º 3; (2016) «Entre a resiliência e a modernização: os Fundamentos Constitucionais da proteção social em Portugal», *Sociologia Problemas e Práticas*.

Manuel Valente Alves

Médico e investigador. Como investigador o seu trabalho tem-se desenvolvido em torno da história da medicina e do pensamento médico e suas ligações com a arte, a ciência, a tecnologia e a cultura visual. Neste âmbito é autor, editor e coeditor de mais de duas dezenas de livros, foi curador de mais de uma dezena de exposições institucionais, organizou e coorganizou diversas reuniões científicas e proferiu conferências em várias universidades, museus, sociedades científicas e outras instituições culturais, em Portugal e no estrangeiro. No campo da museologia e do ensino, fundou e dirigiu o Museu de Medicina da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa e foi docente e coregente da disciplina de História da Medicina na mesma Faculdade. É académico titular da Academia Nacional de Medicina de Portugal.

Vânia Álvares

Doutoranda em ciência política na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-NOVA), com interesse pela área da justiça e democracia. Licenciada em Direito pela Universidade de Coimbra, advogada, e mestre em ciência política e relações internacionais, com o estudo intitulado «O Governo da Justiça: O Conselho Superior da Magistratura». Colabora atualmente

com o projeto *Varieties of Democracy* (Universidade de Gotemburgo e Universidade de Notre Dame), pertencendo à equipa do Centro Regional da Europa do Sul, sediado na FCSH-UNL. As suas publicações incluem capítulos em obras coletivas publicadas pela Almedina e pela Imprensa da Ciências Sociais.

Nuno Garoupa

Professor de Direito e *Associate Dean for Research* na Universidade George Mason, Antonin Scalia School of Law (desde agosto de 2018), e titular da *Chair in Research Innovation*, Católica Global Law School (desde 2015). Foi professor na Universidade do Texas A&M (2015-2018), na Universidade de Illinois (2007-2015), na Universidade Nova de Lisboa (2001-2007) e na Universidade Pompeu Fabra, de Barcelona (1998-2001). Foi ainda Presidente da Fundação Francisco Manuel dos Santos (2014-2016), sendo atualmente membro do seu Conselho de Curadores. Autor de mais de cento e cinquenta publicações académicas em revistas internacionais de Direito e de Economia e de vários livros sobre sistemas jurídicos. Prémio Julián Marías (2010).

Sérgio Neto

Doutorado em Altos Estudos Contemporâneos (História Contemporânea e Estudos Internacionais Comparativos), pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Desempenha funções como Investigador Doutorado de nível inicial, em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, na Universidade de Coimbra, Instituto de Investigação Interdisciplinar, Unidade 460 – Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20-UC). É autor das obras *Do Minho ao Mandovi. Um estudo sobre o pensamento colonial de Norton de Matos* (2016) e *Colónia Mártir, Colónia Modelo. Cabo Verde na imprensa ultramarina portuguesa* (2009), publicadas pela Imprensa da Universidade de Coimbra. A segunda recebeu uma menção honrosa do Vítor de Matos de História Contemporânea, para Jovens Investigadores, na edição 2010. É coautor de dois manuais escolares: *Descobrir, manual de História e Geografia de Portugal* (5.º e 6.º Ano). Em 2017, foi curador e consultor científico da exposição *A História Trágico-Marítima*, que esteve patente no Museu Marítimo de Ílhavo. Tem organizado e apresentando comunicações em colóquios e conferências, assim como assinado diversos artigos. Tem dinamizado, junto de escolas básicas e secundárias, sessões relativas ao centenário da Primeira Guerra Mundial.

Luís Reis Torgal

Professor catedrático aposentado da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e fundador do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20). É investigador e foi professor nas áreas de História Moderna e Contemporânea. Escreveu e coordenou muitos artigos e obras sobre diversos temas, entre eles o Estado Novo. Tendo iniciado o seu estudo nos anos 80, publicou em 1999 o livro *A Universidade e o Estado Novo*. A sua obra de referência nesta área intitula-se *Estados Novos, Estado Novo*, publicada em duas edições (ambas em 2009), prémio Joaquim de Carvalho. Foi autor, coautor ou coordenador das seguintes obras sobre o tema do Estado Novo e da oposição: *Marcelo Caetano, Marcelismo e «Estado Social»* (2013); *Candidatos da Oposição à Assembleia Nacional do Estado Novo. 1945-1973. Um Dicionário* (2009) e *Oposição e eleições no Estado Novo* (2012), coordenação com autoria de Mário Matos e Lemos; e *Feriados em Portugal. Tempos de memória e de sociabilidade* (2012), coautoria de Luís Oliveira Andrade. Orientou várias teses sobre as questões do ultramarinas e coloniais, entre elas o estudo sobre Amílcar Cabral, da autoria do guineense Julião Soares Sousa. Recebeu em 2018, com Carlos Cordeiro e Fernando Tavares Pimenta, o prémio Barbosa de Melo de Estudos Parlamentares da Assembleia da República pelo trabalho *Regionalismo e autonomia das origens ao debate parlamentar. Os casos dos Açores e da Madeira*. Foi-lhe concedido em 2016 a medalha de mérito em Ciência, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.