

**Trabalho desenvolvido no âmbito do curso de doutoramento em Ciência Política do ISCSP apoiado pela Fundação Rafael e Maria Rosa Neves Duque e pelo Dr. Manuel Oliveira no âmbito da cadeira de Planeamento Estratégico, regida pelo Prof. Doutor Almirante Silva Ribeiro**

Título: Rafael Duque e a sua visão estratégica para uma reforma agrária

Autor: **Yann Loïc Araújo**

Abstract: Procuramos com esta investigação compreender melhor a visão estratégica de Rafael Duque, Ministro da Agricultura e da Economia no período 1934-1944, amigo pessoal de Salazar e homem forte do Estado Novo. Cingimo-nos, com este trabalho, a uma das suas principais marcas, a reforma agrária que entre os anos 1930 e 1940 foi idealizada e implementada, deixando obra que viria até aos dias de hoje através da criação de instituições como a Junta de Colonização Interna e a Estação Agronómica Nacional, e a promulgação de vários diplomas como o da Lei Hidráulica, a do povoamento florestal e a do fomento frutícola. Uma estratégia cuidada e bem planeada, que produziu frutos e de que presentemente ainda subsistem os seus ecos, traduzindo-se numa grande actualidade a campanha pela garantia das subsistências, da segurança alimentar, da gestão dos recursos hídricos, do potencial inexplorado e da importância do sector primário para temas como a coesão territorial, emprego, riqueza.

## Introdução

O interesse deste trabalho reside, por um lado, no facto de se poder analisar sem a-priorismos ideológicos a obra de Rafael Duque no campo da agricultura e, por outro, reflectir sobre esta questão no período 2022-2023, uma época de guerra e de inflação dos géneros com - infelizmente - demasiadas semelhanças com aquela vivida ao momento da *Campanha do Trigo* Portuguesa, com eventos como a Iª e a IIª Guerras Mundiais (além da grande Depressão de 1929 e a Guerra Civil Espanhola) a condicionarem fortemente a evolução dos preços das matérias primas e o seu acesso. Uma reflexão sobre os aspectos estratégicos desta política, o seu contexto e aplicação é de enorme actualidade no momento em que escrevemos, condicionados ainda pelos ecos dos vários conflitos após o 11 de Setembro de 2001, a crise do *subprime* que em Portugal teve sérias consequências financeiras e económicas entre 2008 e 2016, e pela guerra que na Ucrânia vem sido travada entre a Rússia e o Ocidente (com ramificações que chegam à China, Taiwan e às Coreias, à Austrália).

A importância de analisar este tema ganha dimensão quando analisamos o facto de que “de acordo com os dados do Censo de 1911, dos cerca de seis milhões de habitantes, mais de metade retirava o seu sustento da agricultura. O predomínio de pequenos camponeses e rendeiros era [então] esmagador, superior a 90%. A estrutura agrária portuguesa, apoiada, sobretudo no que dizia respeito à grande e média propriedade, na produção de três produtos principais - trigo, vinho e cortiça”<sup>1</sup>- reflectia um modelo económico proteccionista e conservador. Vinte anos mais tarde, o industrialismo tinha avançado timidamente, sem no entanto que se pudesse falar de uma *revolução* na estrutura e características da população: “em 1930 só os distritos de Lisboa, Porto e Setúbal registavam percentagens abaixo dos 50% para a população agrícola activa”<sup>2</sup>, sendo que “80% da população vivia fora dos centros urbanos”<sup>3</sup>. Tínhamos portanto, na década que antecede a IIª Grande Guerra, uma sociedade maioritariamente rural e uma economia dominada pelo sector agrícola.

Face a esta situação, surgiria com Salazar e o seu ministro da Agricultura Rafael Duque uma lógica económica reformista, a que alguns autores apelidam de *neofisicratismo*<sup>4</sup>, pois havia

---

<sup>1</sup> Maria Fernanda Rollo, “A economia portuguesa no tempo da I República - Da implantação da República à I Guerra Mundial”, revista *Ingenium* N.º 119 - Setembro/Outubro de 2010, p. 3.

<sup>2</sup> Rosas, Fernando, *História de Portugal (1926-1974)*, Dir. José Mattoso, vol. VII, Ed. Estampa, Lisboa, 1997, p. 27.

<sup>3</sup> *Idem, ibidem*, p. 28.

<sup>4</sup> Rosas, Fernando, “Rafael Duque e Política agrária do Estado Novo”, revista *Análise Social*, vol. XXVI, 1991, p. 776.

que encontrar uma “nova fórmula da agricultura Portuguesa”<sup>5</sup>. Intérprete maior desta corrente reformista, procurando reestruturar o sector agrícola racionalizando-o e industrializando-o, buscando deste modo alterar o seu carácter sociológico, económico, fundiário, Rafael Duque seria, nos termos de Joaquim Veríssimo Serrão, Rafael Duque “um dos mais dotados colaboradores do Doutor Oliveira Salazar, revelando a par de um notável bom senso uma eficaz actuação no chamado mundo agrícola”<sup>6</sup>. Fernando Rosas, no campo marxista da historiografia, coloca a figura, pensamento e obra de Rafael Duque num plano reformador-moderado do Estado Novo, veículo d’*A questão cerealífera* publicada por Salazar em 1916 mas também e sobretudo “grandemente inspirada por Oliveira Martins, que advogava um regresso modernizante à terra como base da estratégia de desenvolvimento do país, incluindo do seu arranque industrial”<sup>7</sup>.

A influência do pensamento de Oliveira Martins é inegável – Rafael Duque possuía na sua biblioteca obras suas, com destaque para o *Projecto de Lei para o fomento rural e a emigração*, de 1887 – associando o problema da pobreza com o do emprego e excesso de mão-de-obra, a emigração com o desenvolvimento da capacidade agrícola nacional. Outros *neofisiocratas* estavam presentes no seu pensamento e na sua biblioteca, como determinámos em buscas na interessante casa-museu da Fundação Rafael e Maria Rosa Neves Duque, caso de Ezequiel de Campos e Bazilio Telles, mas também Luiz de Pina Manique. Se Ezequiel de Campos seria um desenvolvimentista e destacado defensor do fomento da electrificação, “[equacionando] o problema agrícola integrado num contexto mais vasto, relacionando-o com a população e o povoamento”<sup>8</sup>, a hidráulica agrícola, a arborização, a electrificação e o ultramar”<sup>9</sup>, já Bazílio Telles (sobretudo com a sua obra *O problema agrícola*, de 1899) focava-se numa perspectiva radical-republicana na colonização interna, na expropriação e no combate aos latifúndios, no desenvolvimento do *crédito e imposto*<sup>10</sup> – tributação da propriedade e acesso ao crédito por parte dos proprietários agrícolas.

---

<sup>5</sup> Duque, Rafael, “Discurso do ministro da Economia na sessão inaugural do Iº Congresso de Ciências Agrárias”, *Boletim da Direcção-Geral da Indústria*, ano VII, nº 329, 1943, p. 179.

<sup>6</sup> Serrão, Joaquim Veríssimo, *História de Portugal (1935-1941)*, vol. XIV, Ed. Verbo, Lisboa, 1997, p. 549.

<sup>7</sup> Rosas, Fernando, “Rafael Duque...”, cit, p. 776.

<sup>8</sup> Identificámos até ao momento na biblioteca de Rafael Duque a presença de um opúsculo de Ezequiel de Campos intitulado *Um desequilíbrio no povoamento*, datado de 1936, versando a associação entre o desenvolvimento do mundo agrícola e o povoamento, com destaque para a questão da emigração e as suas consequências para o tecido social.

<sup>9</sup> Mendes, José Amado, “Portugal agrícola ou industrial? Contornos de uma polémica e suas repercussões no desenvolvimento (sécs. XIX e XX)”, revista *História das Ideias*, vol. 18, Ed. Imprensa da Universidade de Coimbra, 1996, p. 193.

<sup>10</sup> Título completo da obra que encontramos na biblioteca de Rafael Duque, *O problema agrícola (crédito e imposto)*.

De referir por último (entre várias influências e autores) nesta corrente reformista *neofisiocrática*, a publicação que Luiz de Pina Manique (enquanto adjunto do Instituto Geográfico e Cadastral) ofereceu pessoalmente a Rafael Duque, inspirando-o na sua estratégia governativa. Intitulada *A fragmentação da propriedade rústica* (1935) esta obra advogava a colonização interna de baldios e incultos, a reunião obrigatória de prédios agrícolas dispersos ou fragmentados (no Norte de Portugal) e o combate às explorações latifundiárias improdutivas detidas por proprietários absentistas, e sobretudo o geral emparcelamento racional de prédios rústicos - a “necessidade da intervenção do Estado e da instituição do emparcelamento obrigatório com o fim de constituir propriedade contínua”<sup>11</sup>.

Estavam também presentes entre as leituras (na sua biblioteca) de Rafael Duque os autores defensores do agrarismo tradicionalista, caso de Anselmo de Andrade e Pequito Rebelo. Tanto no caso do antigo Ministro da Fazenda e preceptor do Rei D. Manuel II, Anselmo de Andrade, como no do integralista e aviador Pequito Rebelo, ambos eram monárquicos e grandes proprietários alentejanos, opondo-se ao intervencionismo autoritário da verdadeira *reforma agrária* que o Estado Novo personificado em Rafael Duque imporá aos proprietários, chegando a acusar o regime liderado por Salazar de *socialismo agrário*.

Vozes que modelaram a política idealizada e posta em prática por Rafael Duque, “numa época de propaganda e intensificação agrícola como a presente, e quando quasi (sic) todos os estados da Europa convergem nas suas grandes transformações económicas e sociais para a questão agrária”<sup>12</sup>.

## **1: Análise do Ambiente**

### **- Política Nacional, antecedentes e actores**

A questão que hoje regressa com força premente da *segurança alimentar*, da autossuficiência, começou a ganhar força de Lei no Portugal Contemporâneo logo após as cortes constituintes de 1820. Trata-se de um dos elementos de soberania de uma Nação-Estado, pelo que vemos ao longo das Idades Média e Moderna várias iniciativas no sentido de reforçar a

---

<sup>11</sup> Manique, Luiz de Pina, *A fragmentação da propriedade rústica*, Ed. Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, Lisboa, 1935, p. 83.

<sup>12</sup> *Idem, ibidem*, p. 82.

capacidade nacional de garantir os próprios meios de subsistência. Não iremos recuar até 28 de maio de 1375, ao reinado de D. Fernando I e à Lei das Sesmarias (também ela inserida num contexto de guerra generalizada [Guerra dos 100 anos], pandemia [peste negra] e consequente crise económica) ou até à intervenção ministerial dos tempos de D. José e D. Maria I ao nível das disposições no *Terreiro do Trigo* de Lisboa, dependente da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Avançamos sim até 1821<sup>13</sup> com a criação da primeira Lei Cerealífera, um diploma proteccionista contemporâneo visando manter controlado o preço do trigo nacional face ao importado, o *exótico*. O espírito da Lei dos Cereais, que viria ser ratificada pelos pautas aduaneiras do governo Setembrista de Passos Manuel (1836-37) vigoraria com várias alterações durante todo o século XIX, fazendo parte da Regeneração, assistindo-se ao nascimento e fortalecimento de um duplo fenómeno: por um lado a cada vez maior oposição entre livre-cambistas liberais/industrialistas, e os proprietários de lavoura conservadores/ proteccionistas; por outro, o crescimento da influência da indústria de moagem, um *lobby* poderoso capaz de influenciar e determinar a evolução de todo o processo de produção e comercialização do pão, dos campos até ao consumidor, passando pelas indústrias de fertilizantes e maquinismos.

Sinal da uma necessidade de abordar científica e estrategicamente esta questão, em Agosto de 1852 seria criado, dependendo do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, o primeiro serviço diretamente ligado à agricultura na orgânica do Estado Português – a Repartição de Agricultura - incumbida de proceder à produção de estatística agrícola. Mais tarde incorporada na Direção-Geral de Agricultura (criada em 1886)<sup>14</sup> publicaria dados que seriam analisados e discutidos em órgãos como o jornal *A Época* (criado também em 1886) destinado a defender o ponto de vista da agricultura nacional, ou a Real Associação Central da Agricultura Portuguesa, criada pouco antes. Constituem estes dois elementos partes importantes de luta efervescente em volta das *subsistências*, os meios essenciais para a vida em paz fisiológica e política dos cidadãos. A *questão das subsistências* foi marcante no final do século XIX e na Iª República, determinando a presença da intervenção estatal na garantia do abastecimento público de bens essenciais, dos bens alimentares aos combustíveis, surgindo fenómenos como o *pão político*, produto da regulação estatal sobre este género, que seria esboçado ainda na Monarquia mas que seria colocado em prática durante a Iª República (1916-1923).

---

<sup>13</sup> José Machado Pais, Aida Maria V. de Lima, José Ferreira Baptista, Maria F. M. de Jesus, Maria Margarida Gameiro, “Elementos para a história do fascismo nos campos. A campanha do trigo (1928-1938), revista *Análise Social*, vol. 12, nº 46, 1976, pp 400-474.

<sup>14</sup> Dulce Freire / Carlos Manuel Faísca, “Estatísticas agrícolas regionais em Portugal (séculos XIX a XXI): fontes, problemas e historiografia”, *Revista Portuguesa de História* – t. LII, Coimbra, 2021, p. 367-396.

Promulgadas no final do século XIX, as leis Regeneradoras de 1889 e de 1899 sobre o *Regime dos Cereais* (proibindo a importação de trigo enquanto houvesse disponível produto nacional) teriam consequências. Desde logo em 1890 a criação do *Mercado Central de produtos agrícolas* em Lisboa, funcionando como uma entidade reguladora dessas *subsistências*, uma bolsa agrícola<sup>15</sup>, e o aumento nacional “da ordem dos 100 %” na produção de trigo na sequência destas medidas proteccionistas, “enquanto para Évora e Beja teria sido entre 200 % e 300 %, o que traduz uma acentuada tendência para a especialização regional da produção do trigo no Alentejo”<sup>16</sup>. A imagem e a realidade do Alentejo como *celeiro de Portugal* estava bem cimentada já no século XIX e, estas leis sobre o Regime dos Cereais – Lei da Fome ou lei benemérita, consoante o prisma de quem as avaliava – produziram *superavits* de cereais até 1914, ano do começo da Iª Grande Guerra. O rompimento das hostilidades, no entanto, e a declaração de guerra de Portugal à Alemanha provocaram um aumento do preço do trigo exótico, a um custo superior ao do trigo nacional, tendo por consequência o desaparecimento deste último dos circuitos comerciais. Sendo o Ministério da Agricultura criado em 1918 pela República, revelando a importância governamental desta matéria, por esta altura e para obstar à falta de trigo, o estado poria em prática - como referimos - o programa do *pão político* que duraria até 1923, definindo a composição a categoria do pão e autorizando a importação de trigo exótico, reduzindo a um quase valor simbólico os direitos de importação.

A propósito desta situação, Salazar escreveria n' *A questão cerealífera* (editada em 1916) que “a questão principal é efectivamente esta – (...) o pão, porque (...) quando o povo não tem pão, pode desde logo dizer-se que o povo tem fome”<sup>17</sup>, convergindo neste texto o então assistente da cadeira de Ciências Económicas no curso de Direito da Universidade de Coimbra, de 27 anos, com um “plano de reestruturação industrial declaradamente antilatifundista”<sup>18</sup> contra a fome e a favor do valor estratégico da autossuficiência na questão das subsistências. Um plano partilhado por várias vozes reformadoras que integrarão o Estado Novo, com destaque para Rafael Duque e os seus gabinetes ministeriais, onde caberiam elementos da craveira de Ferreira Dias (Ministro da Economia de 1958 e 1962) que entre 1934 e 1944 seria Presidente da Junta de Electrificação Nacional e mais tarde Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria, cabendo-lhe a responsabilidade pela aprovação das leis de Electrificação Nacional e

---

<sup>15</sup> António Oliveira Salazar, *O Ágio do ouro e outros textos económicos (1916-18)*, Ed. Banco de Portugal, 1997, p. 180.

<sup>16</sup> Jaime Reis, “A «Lei da Fome»: as origens do proteccionismo cerealífero (1889-1914)”, *Análise Social*, vol. XV (60), 1979-4.º, p. 755.

<sup>17</sup> António Oliveira Salazar, *O Ágio...*, p. 5.

<sup>18</sup> Medeiros, Fernando, *A sociedade e a economia Portuguesa nas origens do Salazarismo*, Ed. A regra do jogo, Lisboa, 1978, p.14.

do Fomento e Reorganização Industrial, essenciais para a modernização agrícola e do mundo rural.

Contando com amigos como José de Azeredo Perdigão, notável por ser um destacado industrialista antes da sua carreira pela fundação Gulbenkian (que teve programas de apoio à investigação agrícola desde a sua criação) Rafael Duque teria à sua disposição quando foi empossado Ministro da Agricultura, trabalhos como o do conhecido engenheiro agrónomo, velho republicano, lente da Escola Colonial e antigo ministro (Ministro do Fomento, Finanças, Comércio e do Trabalho, em várias legislaturas da Iª República) Eduardo Lima Basto, destacando-se na sua obra o *Inquérito económico-agrícola – alguns aspectos económicos da agricultura em Portugal*, em quatro volumes, publicado em 1933 pelo Instituto Superior de Agronomia. Um trabalho onde se defendia a ocupação de baldios e incultos, a regularização estatal da propriedade e das estruturas rurais para que dela surgissem, naturalmente e com a menor fricção social possível, mais empresas familiares, pequenos proprietários, pois se “as empresas capitalistas medem os seus sucessos pelo rendimento do capital [empregue] (...) as explorações familiares avaliam os seus benefícios pelo bem-estar resultante do trabalho da família”<sup>19</sup>. Uma posição defendida por outro ideólogo e executante da reforma agrária nas décadas de 1930 e 1940, Henrique Teixeira de Queirós Barros, engenheiro agrónomo e cunhado de Marcelo Caetano. Notável opositor do Estado Novo, fazendo parte do MUD desde a sua criação (chegaria a ser, no pós 25 de Abril, Presidente eleito da Assembleia Constituinte [1975-1976]) defenderia apesar disso junto de Rafael Duque, ministro de um estado autoritário nacional-corporativo, uma solução cooperativa em articulação com a acção desenvolvida pela Junta de Colonização Interna (JCI). Coligindo em três volumes “o tratado mais sistematizado que se editou em Portugal”<sup>20</sup> sobre política económica agrícola, a *Economia Agrária*, e produzindo trabalhos como *Sobre o conceito de reforma agrária*, Henrique de Barros seria um dos responsáveis por uma das mais importantes obras da JCI, a Colónia Agrícola de Santo Isidro de Pegões, um caso de sucesso da política lançada por Rafael Duque.

Uma política que vinha, como vemos, ao encontro de aspirações que vinham sendo alimentadas por várias vozes políticas e de técnicos desde o século anterior, agravando-se a sua urgência com a sucessão de crises que entre o final do século XIX e meados do século

---

<sup>19</sup> Basto, Eduardo Lima, *Apontamentos de economia rural*, Ed. Instituto Superior de Agronomia, 1941, p. 9, citado por Baptista, Fernando Oliveira, “Pequena agricultura: economia agrária e política agrária (anos trinta-1974)”, *Revista Crítica das Ciências Sociais*, nº7/8, 1981, p. 63.

<sup>20</sup> Baptista, Fernando Oliveira, “Pequena agricultura (...)”, cit, p. 62.

ameaçaram a estratégia nacional de autossuficiência do Estado em relação à segurança alimentar (as *subsistências*) e ao bem-estar da sua população.

#### **- Políticas internacionais, os casos Alemão, Espanhol, Francês, Espanhol e Italiano.**

Na mesma época em que Rafael Duque assumia a pasta da Agricultura e depois da Economia, integrando a primeira, em vários países Europeus se implementaram políticas semelhantes, para fazer face aos mesmos desafios. No caso Alemão, a política agrária nacional socialista colocada em prática após 1933 teria a marca do Ministro dos Alimentos e da Agricultura, o germano-argentino Richard Oscar Darré que desenvolveu até 1945 a sua política de sangue e solo, *Blut und Boden*, uma política agrária reformista que defendia o ideal de pureza do campesinato e da propriedade agrícola.

Veterano da Iª Guerra Mundial e engenheiro agrônomo, o pensamento de Darré vinha sendo publicamente expresso desde começos do século XX, sendo a sua política essencialmente protecionista e conservadora, praticando um controlo estatal dos preços dos bens alimentares, combatendo a especulação e alienação da propriedade agrícola, fomentando a reflorestação, aplicando os referenciais industrialistas à agricultura alemã e pan-alemã, conseguindo, em dois anos (entre 1933 e 1935) chegar à autossubsistência alimentar. De entre os muitos pontos de contacto com a política agrária Portuguesa desta época, destaque para a colonização interna<sup>21</sup> que, embora tenha sido idealizada e aplicada numa lógica pós-Iª Guerra Mundial em que a Alemanha perdera as suas colónias, acabou por obter resultados semelhantes na ocupação de território alemão Europeu.

Junto à nossa fronteira e no espectro político oposto ao do caso Alemão que acabamos de referir, na Espanha da 2ª República, na sequência da Grande Depressão de 1929 e da ditadura de Primo Rivera, surgiria a Reforma Agrária idealizada pelo republicano socialista, catalão autonomista, Marcelino Domingo, Ministro da Agricultura. Com uma preocupação de autonomia no que às *subsistências* diz respeito e buscando combater uma grave crise de desemprego em Espanha, esta reforma agrária seria a mais radicalmente socialista da época (se excluirmos a Rússia soviética, claro) ao fixar-se na expropriação e emparcelamento de grandes

---

<sup>21</sup> Conrad, Sebastian, "Internal Colonialism in Germany", *German Colonialism in a Global Age*, Ed. Duke University Press, 2015.

latifúndios (que estavam presentes no *Registro de la Propiedad Expropiable*, incluindo os pertencentes aos *Grandes de Espanha*, que não receberiam indemnizações) constituindo o mote para vários tumultos sociais violentos, contribuindo até para o extremar de posições que desembocaria na sangrenta guerra civil. O Franquismo reverteria a Lei de Bases da Reforma Agrária de 1932, cessando o Instituto da Reforma Agrária (IRA) o seu trabalho sendo o balanço dos efeitos desta reforma bastante negativo, apesar de perto de 5000 camponeses terem ascendido à condição de pequenos proprietários<sup>22</sup>.

Em França, berço da fisiocracia moderna – a teoria económica que advoga o primado da natureza e da agricultura sobre as outras atividades e ativos económico-sociais – a reforma agrária constituiu um tema premente antes, durante e após a grande Revolução, incluindo nos anos contemporâneos da governança de Rafael Duque. A luta contra os latifúndios e os proprietários ausentes ficaria marcada em França com escritos como os do Marquês Vincent de Gounay – ainda em meados do século XVIII - quando questionava se “o Rei não o [seria] mais ainda se rei de proprietários e não de servos e arrendatários que quase nada possuem de seu?”<sup>23</sup>. A Revolução traria as expropriações e uma sociedade burguesa, de pequenos e médios proprietários e, de facto, encontramos nos anos 1930 um tamanho médio da propriedade em França na ordem dos 5-10 hectares, contribuindo para uma relativa estabilidade social e paz neste sector apesar de, em outros como a indústria, a governança do *Front Populaire* se caracterizar por problemas sociais e económicos graves, gerando paralisações que estão – pelo menos parcialmente – na origem do desastre militar Francês da IIª Guerra Mundial.

Finalmente, nesta curta panorâmica sobre reformismos agrários dos anos 1930 na Europa, o caso Italiano é paradigmático e particularmente próximo da realidade Portuguesa, dado que as várias *Batalhas* do regime fascista incluíram a do trigo (iniciada antes da Grande Depressão, ainda em 1925) procurando assegurar a autossubsistência alimentar, e a *Batalha da Terra*, destinada à colonização interna, que passava não só pela regularização e drenagem de terrenos, mas também à expropriação de grandes proprietários visando criar uma renovada classe campesina de pequenos proprietários profundamente ligados ao *Duce*. João Antunes Guimarães (médico e proprietário, agrário conservador, Ministro do Comércio e Comunicações entre 1928 e 1932) afirmaria que “aqui como na Itália (...) o Estado Novo é um fenómeno rural”

---

<sup>22</sup> Robledo, Roberto, “Política y reforma agraria: De la Restauración a la II República (1868/74-1939)”. *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996.

<sup>23</sup> Jessenne, Jean-Pierre; Luna, Pablo F.; Vivier, Nadine, “Les reformes agraires dans le monde”, *Revue d’histoire moderne & contemporaine*, Ed. Belin, 2016, Paris.

sendo a revolução do 28 de Maio “o começo de uma política rural de que o país estava absolutamente carecido”<sup>24</sup>.

## 2: Formulação e Operacionalização

### - Análise das principais linhas orientadoras na legislação; aplicação do pensamento estratégico

Impulsionador de numerosas reformas na legislação agrícola ou em prol do mundo rural, Rafael Duque emprestaria o seu nome a vários diplomas, com destaque para o decreto-lei 27:207, a *Lei Rafael Duque*, de 16 de Novembro de 1936 que analisaremos de seguida. Buscamos elencar primeiramente as suas principais linhas orientadoras, começando por um diploma emanado pela própria Presidência do Conselho, a lei 1:914, da *Reconstituição Económica* onde estavam “estabelecidos os planos e projectos fundamentais a executar no período de quinze anos”<sup>25</sup>. Nesta lei, ao mesmo nível que a reforma e reforço das Forças Armadas, o ministério da Agricultura conseguia que se lançasse o plano de eletrificação nacional e a “hidráulica agrícola, irrigação e povoamento interior”, preconizando-se que “o financiamento, exploração e execução das obras, melhoramentos e serviços [pudessem ser feitos] pelo Estado ou por empresas particulares, com a sua fiscalização e cooperação”<sup>26</sup>.

No mesmo ano seria reorganizada – por iniciativa cooperante do Ministério das Obras Públicas e Comunicações – a *Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola* (que fora criada entre 1930 e 1931) pelo decreto-lei 25:049. No preâmbulo lembrava-se que cabia “ao problema da rega das terras e sua colonização lugar primacial na fomentação da riqueza agrícola e bem-estar do país” e que as obras hidráulicas vinham dar resposta a um problema “histórico (...) onde mais de dois terços da população vive do trabalho dos campos”. A questão da rega garantiria “riqueza, paz e bem-estar moral e social” a uma parte essencial da população, razão pela qual estava a “política hidráulica (...) na vanguarda dos problemas do fomento instantes e prementes da hora presente em todos os países cultos”<sup>27</sup>. Um ponto, no entanto, deste diploma que estaria na origem de bastante desconforto por parte dos grandes proprietários, contrariando o desejo

---

<sup>24</sup> Guimarães, Antunes, “A política rural na situação do 28 de Maio”, I Congresso da União Nacional, vol. IV, Lisboa, Editorial Império, p. 78.

<sup>25</sup> *Diário do Governo* 1ª série, nº 118, 24 de Maio de 1935, p. 731. Sublinhado meu.

<sup>26</sup> *Idem, ibidem*, p. 732

<sup>27</sup> *Diário do Governo* 1ª série, nº 38, 16 de Fevereiro de 1935, p. 283 e 284

de paz e bem-estar social, estava nas “atribuições da Junta” que tinha poder para “expropriar os terrenos ou águas necessários à execução dos projectos de obras dos planos aprovados”<sup>28</sup>.

A introdução de Rafael Duque no governo seria sinónimo, além de uma profunda reforma agrária, da transformação da *Campanha da Produção Agrícola* (que tinha já englobado a *Campanha do Trigo*, iniciada em 1928) regulada pelo Decreto-Lei 18:740<sup>29</sup>. A *Campanha* terminaria oficialmente em 1938 mas já em 1935 legislação como o Decreto-Lei 25:327 emanado pelo Ministério da Agricultura indicava que a “Campanha de produção agrícola” estava autorizada a comprar 300.000 árvores de fruto a serem distribuídas por agricultores que as requisitassem e cumprissem critérios de sucesso destes futuros pomares<sup>30</sup>. Uma iniciativa que vinha no seguimento da *Campanha da Produção Agrícola* que previa já o investimento na diversificação frutícola e que teria sucesso, dado que os pedidos de árvores ascenderiam então a “mais de uma centena de milhar”<sup>31</sup> - ficaria este diploma produzido pelo gabinete de Rafael Duque conhecido pela Lei do Fomento Frutícola, em prol da diversificação de culturas e especialmente da produção de fruta em pomares industriais com rega instalada, seguindo-se rapidamente (em Novembro de 1935) a instituição da *Junta Nacional de Exportação de Frutas*. A criação desta Junta adiantava já a criação e controlo pelos serviços do Ministério da Agricultura dos mercados abastecedores locais, dado que era necessário “lançar as bases da organização dos mercados internos, tornando-lhes extensivos os princípios (...) da exportação (...) pois dificilmente se compreenderia que os frutos considerados impróprios para exportação” pudessem ser consumidos internamente<sup>32</sup>.

Um ano após a publicação em Diário do Governo deste diploma seria apresentada a *Lei Rafael Duque*, o decreto-lei 27:207, como referimos acima, onde ficariam claramente expressas as linhas mestras do pensamento estratégico de Rafael Duque. Desde logo, não havia “dúvida de que [era] impossível trabalhar com proveito e economia se não [houvesse] na base da acção um plano cuidadosamente estudado e, além disso, pessoal convenientemente adestrado para o desenvolver”<sup>33</sup>. Para além disso, afastando-se decididamente do pensamento conservador e ruralista, afirmava que “não [havia] verdadeiro progresso se não [tivesse] na base as aquisições da ciência”<sup>34</sup>, ao mesmo tempo que defendia uma gestão eficiente de recursos: “nenhuma despesa [se deveria] fazer sem plano de instalação convenientemente estudado nos seus

---

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*, p. 285.

<sup>29</sup> *Diário do Governo*, Iª série, n.º 184, 9 de Agosto de 1930

<sup>30</sup> *Diário do Governo*, Iª série, n.º 109, 14 de Maio de 1935, p. 663.

<sup>31</sup> *Diário do Governo*, Iª série, n.º 272, de 23 de Novembro de 1935, p. 1753.

<sup>32</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>33</sup> *Diário do Governo*, Iª série, n.º 269, de 16 de Novembro de 1936, p. 1426.

<sup>34</sup> *Idem, ibidem*, p. 1425.

aspectos técnicos, económico e financeiro, nem ser posto a funcionar um serviço sem pessoal experimentado”<sup>35</sup>. Com base nestas premissas fixavam-se com este diploma a criação da Junta de Colonização Interna, da Estação Zootécnica Nacional, as Direções dos Serviços Agrícolas, Serviços Pecuários, Florestais e Aquícolas, assim como a Inspeção Geral das Indústrias e Comércio Agrícolas, reformando-se de forma marcante a Estação Agronómica Nacional. Não sendo possível, neste trabalho, desenvolver sobre a importância e o fôlego que estas Instituições teriam, basta apontar que, na sua maioria, chegariam ao século XXI respeitando na sua essência as missões que em 1936 lhe foram atribuídas por Rafael Duque, sobrevivendo a uma revolução e várias reformas agrárias, incluindo a Europeia Política Agrícola Comum.

### **3: Avaliação e controlo**

#### **- Conclusão**

Na sequência de toda esta actividade programadora e legislativa, seriam vários os momentos em que Rafael Duque avaliaria os seus resultados e deles tiraria conclusões. Destacase neste sentido a conferência que, logo a 17 de Abril de 1940 faria no Teatro da Trindade, em Lisboa, a convite da União Nacional, fazendo um balanço que seria traduzido num opúsculo intitulado *As Subsistências e a População*<sup>36</sup>.

Em plena IIª Guerra Mundial e discorrendo sobre resultados estatísticos, demonstrava Rafael Duque (ministro em exercício, prestes a assumir acumulando a pasta da Economia) que “a produção [se tinha desenvolvido] nos últimos anos segundo uma progressão maior do que a do crescimento da população”<sup>37</sup>. O método para quantificar esta evolução é interessante dado que mais do que procurar cruzar indicadores de produção que tendiam a ser pouco fiáveis, o ministério da agricultura no referente às base alimentares nacionais – pão, arroz, batata, carne, laticínios, azeite, vinho - preferiu “determinar o consumo, deduzindo deste as quantidades importadas. A diferença [era o que se tinha produzido]”<sup>38</sup>. Rafael Duque concluía que pouco faltava para que autossuficiência estivesse assegurada: “a campanha para a produção interna das subsistências alimentares bem podia dizer-se vingada, se os adubos azotados fossem já

---

<sup>35</sup> *Idem, ibidem*, p. 1426.

<sup>36</sup> Duque, Rafael, *As Subsistências e a População*, ed. Ministério da Agricultura/repartição de Estudos, Informação e Propaganda, Lisboa, 1940.

<sup>37</sup> *Idem, ibidem*, p. 9.

<sup>38</sup> *Idem, cit*, p. 8.

fabricados no País e se a frota bacalhoeira possuísse, também, número suficiente de unidades para pescar todo o bacalhau que se consome”<sup>39</sup>.

Concorrendo para estes resultados, considerava o ministro, estava a intervenção autoritária do Estado, o proteccionismo aduaneiro e fiscal adoptado, o alargamento e regularização do crédito, a estabilidade monetária e de preços, que teriam levado ao “abandono do critério puramente económico dos custos relativos de produção”<sup>40</sup>, além de uma paz social profundamente anti-comunista: “entre nós [tinha-se chegado] ao ponto de, por infiltrações de carácter comunizante, se deixar minar a propriedade nos seus fundamentos e levar a intranquilidade à vida dos campos”. O Estado Novo e a reforma do meio rural empreendida, afirmava, eram garantes da propriedade “como emanção do direito natural (...) coisa sagrada (...) salvas as limitações impostas pelo interesse público, pelo equilíbrio e conservação da colectividade”<sup>41</sup>. O trabalhador, rural ou urbano, era considerado neste balanço do ministro em 1940 como o “colaborador nato da empresa [sendo o] trabalho um dever de solidariedade social, devendo ser remunerado com um salário humanamente suficiente, nunca inferior à necessidade da subsistência”<sup>42</sup>.

Nesse período de economia de guerra, porém, Rafael Duque assumia que se estava num momento de incerteza (desde logo sobre a duração da guerra) e de crise – que nalguns sectores, como o do vinho, vinha mais de longe. Referia que um dos motivos para esta crise estava no facto de ainda não se ter conseguido contrariar de forma significativa a questão da “divisão da propriedade levada a extremos no Norte e Centro litoral, que faz da agricultura uma espécie de servidão”, não se cumprindo ou “sendo iludida em muitos casos (...) a lei que não consente a divisão das glebas de área inferior a um hectare”<sup>43</sup>. Havia que combater esta situação e, em simultâneo, colonizar as terras incultas, “[transformando] o trabalhador imprevidente e descuidado em proprietário cauteloso, previdente, empreendedor, chefe de uma família que ascende na escala social”<sup>44</sup>.

Questões que, mais de 20 anos mais tarde, seriam de novo analisadas à luz de outra serenidade e experiência por Rafael Duque, como nos testemunha um discurso seu proferido

---

<sup>39</sup> *Idem*, cit, p. 15.

<sup>40</sup> *Idem*, cit, p. 16.

<sup>41</sup> *Idem*, cit, p. 17.

<sup>42</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>43</sup> *Idem*, cit, p. 25.

<sup>44</sup> *Idem*, cit, p. 31.

em Torres Novas na sede da Caixa de Crédito Agrícola, em Janeiro de 1965, quatro anos apenas antes de falecer.

Entretanto, de cerca de cinco milhões e meio de hectares de terrenos incultos e baldios no tempo de Oliveira Martins e Bazilio Telles (finais do século XIX) “mais de 60% da superfície continental portuguesa, [tinha-se chegado] a um mínimo histórico na década de 1940, abaixo dos 10% da superfície, que se manteve durante duas décadas”<sup>45</sup>. A década de 1950, já com Rafael Duque fora do governo e dedicado à banca, traria uma nova realidade, causada pelos próprios avanços (mecanização) do mundo rural e da evolução da economia (expansão dos sectores secundário e terciário) – a migração e a emigração em massa dos campos para as cidades, as colónias, o estrangeiro. Vemos assim que em 1950, sendo a população ativa em Portugal de 3,2 milhões de pessoas, estava “quase metade na agricultura, [repartindo-se] por padrões (10%) assalariados (60%) e trabalhadores familiares (30%)”, sendo estes últimos particularmente propensos a migrações desestabilizadoras, abrangendo estes movimentos “anualmente, entre setenta a cem mil pessoas que, nestas deslocações, se sujeitavam a muito penosas condições de vida e de trabalho”<sup>46</sup>. Na década de 1960 e nas que seguiriam “a população agrícola continuou a sair, e a querer sair, dos campos: saíram mais de 1 milhão e 600 000 pessoas ligadas a explorações agrícolas pela residência e/ou pelo trabalho entre 1960 e 1991 (...) A população ativa agrícola portuguesa era, em 2011, de 120 mil pessoas, ou seja, equivalente a 8% da que se recenseara em 1950”<sup>47</sup>.

Seria este quadro que seria analisado por Rafael Duque no seu último balanço do mundo agrícola Português nesse discurso de 1965, um quadro negro, muito influenciado pela guerra em África, responsável por exaurir recursos financeiros, diminuir a capacidade económica e retirar mão-de-obra dos campos: “encontramo-nos a braços com a defesa territorial do Ultramar e aqui no continente com as mais fundas preocupações acerca do destino da nossa agricultura a resvalar no pendor da decadência e prestes a cair em completa ruína, constituindo (...) um travão do desenvolvimento económico de outros sectores da actividade nacional”<sup>48</sup>. Em pleno Plano Intercalar de Fomento, Rafael Duque enumerará alguns dados estatísticos como o

---

<sup>45</sup> Carmo, Miguel Costa do, *Solo e agricultura no século XX Português. Um problema ambiental, histórico e epistemológico*, tese doutoramento, Universidade de Lisboa/Instituto Superior de Agronomia, 2018, p. 90

<sup>46</sup> Baptista, Fernando Oliveira e Joaquim Cabral Rolo, , “Trabalho agrícola: percursos e modelos”, *CULTIVAR - Cadernos de Análise e Prospetiva*, nº 10, Lisboa, 2017, p. 27.

<sup>47</sup> Idem, p. 89.

<sup>48</sup> Duque, Rafael, *Discurso proferido em Torres Novas em 18 de Janeiro de 1965 pelo Exm<sup>o</sup> Sr. Dr. Rafael Duque*, gráfica Conde Marques, Torres Novas, 1965, p. 4.

da contribuição da agricultura para o PIB “que era de 34% em 1953 e [baixara para] 25% em 1962”, ou a perda de perto de 100.000 trabalhadores agrícolas no mesmo intervalo<sup>49</sup>.

Encontramos confirmados estes dados estatísticos em algumas fontes de referência para os séculos XX e XXI, com destaque para a PORDATA e, especialmente, para o *projeto Agricultura em Portugal: Alimentação, desenvolvimento e sustentabilidade (1870-2010)* (<http://www.ruralportugal.ics.ul.pt/>). Uma das fontes principais são as Estatísticas Agrícolas compiladas de forma regular pelo Instituto Nacional de Estatística (criado em 1935, resultando da reforma da Direção-Geral de Estatística, que a Primeira República tinha criado dentro do Ministério das Finanças) desde 1915, sendo que antes – desde meados do século XIX – podemos contar com os dados referenciados pelo Ministério da Fazenda nos seus *Anuarios Estatísticos de Portugal*. Confirma-se pois a *decadência* do sector agrícola a partir dos anos 50 referida por Rafael Duque que apontava, contudo, o caminho a seguir: a *reconversão*.

Tratava-se de um processo que consistiria “na substituição de culturas por outras mais adequadas às condições ecológicas ou de mais elevada rentabilidade” (com a “expansão da fruticultura, horticultura, floricultura, pecuária e da silvicultura”) mas também implicaria transformar “o próprio regime de propriedade”<sup>50</sup>. Era necessário, tal como o fora na década de 1930 e 1940 sob o seu ministério, estudar a reconversão, “difícil e complexo problema (...) à luz dos princípios de economia moderna e do exemplo de outros países”, sendo incontornável os préstimos dos técnicos “que os temos nos Serviços e nas Escolas [e que estavam] ávidos de servir a causa da agricultura (...) bastando para isso restituir-lhes a autoridade e o prestígio merecidos, e dar-lhes voz de comando”<sup>51</sup>.

Palavras sábias de quem operara uma reforma agrária com um sucesso coartado pelo tempo próprio e pelas vicissitudes dos ciclos políticos, e que não perderam actualidade, mesmo numa época em que Portugal, nas palavras de Adriano Moreira, vive uma *realidade exígua* e com um espaço de manobra política limitado por política e mercado federais Europeus.

---

<sup>49</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>50</sup> *Idem, p. 8.*

<sup>51</sup> *Idem, ibidem.*