

Entre sequeiro e regadio. Políticas públicas e modernização da agricultura em Portugal (século XX).

Dulce Freire

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

dulce.freire@ics.ul.pt

Em 2002 foi, finalmente, inaugurada a barragem do Alqueva. Esta infra-estrutura, considerada o maior lago artificial da Europa, localiza-se no Sul da Península Ibérica e estende-se para Espanha. Desejada há mais de um século e projectada nos anos 50, como parte de um plano de regadio para o Sul de Portugal, a execução da obra tem ultrapassado diferentes conjunturas políticas e várias mudanças nos modelos de desenvolvimento da agricultura. Apesar de atrasos, recomeços e polémicas, verifica-se que a continuidade do plano de barragens apresentado pela ditadura, em 1957, tem sido garantido pelos órgãos de poder nacionais e, desde 1986, da União Europeia.

Mais de 50 anos de construção de barragens e condutas de regadio está a reconver para a agricultura intensiva extensas áreas do Alentejo, que pertenciam ao sequeiro característico do Mediterrâneo. Estas profundas mudanças nas condições agro-ecológicas regionais inserem-se numa tendência mais ampla de expansão do regadio, que está a tornar mais frescas vastas zonas da bacia do Mar Mediterrânico. Nesta comunicação¹ analisam-se os debates subjacentes à concepção e implementação deste *Plano de Rega do Alentejo*, inserindo-o nas propostas de modernização da agricultura e desenvolvimento rural apresentadas pelos agrónomos portugueses. Ainda que a abundância de água esteja no âmago do modelo produtivista, que remonta ao século XVIII, a defesa do regadio moderno adaptou-se a diferentes propostas de desenvolvimento rural. Mesmo depois da II Guerra Mundial, quando a “revolução verde” estendeu a hegemonia pela Europa Ocidental, podiam existir propostas que procuravam adaptar aos contextos locais essas soluções modernizadoras.

A comunicação está dividida em duas partes. Na primeira apresentam-se as principais fases das políticas públicas promovidas pelo Estado para alargar as áreas de “hidráulica agrícola moderna”, inserindo a expansão do regadio no Alentejo no contexto nacional. Na segunda parte avalia-se em que medida as propostas de agrónomos e outros técnicos relacionadas com colonização, regadio e reforma agrária se articularam com as decisões do Estado. Quando passam 75 anos sobre o lançamento do “*Plano de 1938*”, que abriu uma nova frente de obras públicas associadas aos sistemas de armazenamento e distribuição de água, conclui-se fazendo um balanço das políticas e da utilização do solo associadas ao regadio.

1. Políticas públicas e regadio

A utilização de água para rega é um dos princípios fundadores do projecto moderno para transformar a agricultura. Na *nova agricultura* – para retomar uma designação frequente no século XIX e nas primeiras décadas do XX - a força criadora da água era

¹ A comunicação insere-se no projecto de pesquisa «Agriculture in Portugal: food, development and sustainability (1870-2010)» (PTDC/HIS/122589/2010), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e a decorrer no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (2012-2015).

apresentada como essencial para aumentar a produtividade da terra e dos factores de produção, que estavam associados à modernização das explorações agrícolas. A rega tornava-se fundamental para aumentar a eficácia dos fertilizantes químicos e para assegurar a germinação e o crescimento das sementes melhoradas fornecidas pelos laboratórios. É certo que na *velha agricultura* a prosperidade também estava associada à intensificação produtiva, permitida pela maior ou menor disponibilidade de água. Mas a ambição de superar os limites impostos pela Natureza, que está subjacente à consolidação da agronomia na segunda metade do século XIX, passava por aumentar a oferta de água para maximizar a rentabilização económica dos diversos factores de produção postos ao serviço da agricultura, pela ciência e indústria.

O alargamento territorial da *agricultura moderna* está vinculado à proliferação de sistemas de captação, armazenamento e condução de água até às distâncias que garantissem a rentabilidade económica das explorações agrícolas. A partir de meados do século XIX, desde os EUA à Holanda, a engenharia hidráulica estava a transformar a paisagem e a organização das explorações agrícolas em diversas regiões. Os técnicos portugueses não ignoravam os impactos produtivos decorrentes da intensificação do regadio e desejavam transformar as regiões secas do país em *novas califórnia*s, como afirmou o engenheiro Ezequiel de Campos, no início do século XX, a propósito do Alentejo. Se os engenheiros hidráulicos se poderiam focar mais nas infra-estruturas de armazenamento e distribuição de água, aos agrónomos interessavam, especialmente, as modificações económicas e sociais que a rega poderia introduzir nos territórios rurais.

Adoptando o “paradigma hidráulico” que tem sido descrito para outros países, existe em Portugal uma vasta literatura, publicada sobretudo desde a segunda metade do século XIX, argumentando que a extensão do regadio era essencial para regenerar o país, colocando-o numa rota de progresso económico e civilizacional. A água permitia maximizar a exploração dos recursos naturais, produzindo mais bens alimentares e aumentando a riqueza nacional. Todavia, as decisões políticas e os investimentos públicos nem sempre incorporaram as propostas apresentadas pelos agrónomos e por outros defensores da construção de barragens e condutas de distribuição de água. De facto, até finais dos anos 30 do século XX, foram escassos os investimentos do Estado português na construção de modernas infraestruturas de regadio. A partir dessa altura, à semelhança do que estava a acontecer em outros países, os governos portugueses promoveram a construção e a consolidação de alguns perímetros de regadio em diferentes regiões. Mas, estes projectos de “moderna hidráulica agrícola” não aniquilaram o “regadio tradicional”. Actualmente, existem em Portugal cerca de 1700 perímetros de rega classificados como tradicionais, que asseguram a distribuição de água por mais de 40 mil hectares de terra e beneficiam mais de 72 mil agricultores (www.sir.dgadr.pt). Muitos destes regadios fazem parte de uma herança agrícola e tecnológica construída durante séculos pelas comunidades rurais, que têm merecido escasso investimento directo do Estado e que não são tratados nesta comunicação.

Observando a aplicação de investimento público na instalação do “regadio moderno” em Portugal, podem estabelecer-se três fases. A primeira fase começou em finais dos anos 30, quando se tornou mais notória a intervenção do Estado nesta área, através do “Plano de 1938”. A segunda fase estruturou-se a partir do I Plano de Fomento (1953-1958), dirigindo-se preferencialmente para a construção de barragens e sistemas de rega no território semi-árido do Alentejo (Baptista, 1993; Rosas, 1994). A terceira fase decorre desde 1986, correspondendo sobretudo ao investimento de fundos europeus

para melhorar infraestruturas que tinham sido construídas nas décadas anteriores ou para fazer obras que já estavam planeadas, mas que ainda não tinham sido executadas.

1.*Plano de 1938*. As obras previstas neste *Plano de 1938*, decorreram entre finais dos anos 30 e os finais da década de 50. Abrangeram 56 mil hectares distribuídos por pequenos perímetros de rega criados em diferentes regiões do país (Baptista, 1993: 73-76). Foram beneficiados os seguintes aproveitamentos: Paul de Magos (Santarém), Cela (Leiria), Loures (Lisboa), Burgães (Aveiro), Vale do Sado (Setúbal), Alvega (Santarém), Chaves (Vila Real), Idanha-a-Nova (Castelo Branco), Campilhas de S. Domingos (Setúbal e Beja), Silves (Faro), Lagoa (Faro), Portimão (Faro), Sorraia (Santarém), Lezíria de Vila Franca de Xira (Santarém e Lisboa), Lis (Leiria) e Alvor (Algarve).

Os principais objectivos deste plano foi melhorar a captação e distribuição de água em zonas localizadas nas margens férteis e frescas de alguns rios. Em muitos casos, o investimento do Estado permitiu estender e regularizar a distribuição de água em várzeas que já estavam a ser cultivadas com culturas de regadio, mas cuja produção estava a ser prejudicada, quer pela escassez de água no Verão, quer por inundações no Inverno. Seguindo a tendência dominante na primeira metade do século XX, mais do que transformar profundamente, as intervenções do Estado visaram maximizar o aproveitamento dos recursos existentes. As obras inseridas neste plano começaram a ser executadas numa época em que a agricultura ainda era o principal contribuinte do Produto Interno Bruto, em que as *elites ruralistas* ainda tinham um peso dominante nos órgãos governativos e em que a agricultura era apresentada como o principal motor para o *ressurgimento da pátria* anunciado pela ditadura consolidada no início dos anos 30.

2.*Plano de Rega do Alentejo*. A segunda fase das políticas estatais de hidráulica agrícola estruturou-se a partir do I Plano de Fomento (1953-1958). Ainda que nesta fase tenham sido realizadas obras de regadio em Alfândega da Fé (Trás-os-Montes), constata-se que os principais investimentos políticos e financeiros do Estado Novo se dirigem para o *Plano de Rega do Alentejo*. Este plano, que foi apresentado oficialmente em 1957, visava a construção de infra-estruturas que permitissem regar cerca de 170 mil hectares de solos semi-áridos e explorados em regimes extensivos. As primeiras barragens ficaram concluídas a partir do início dos anos 60 (aproveitamento do Divor, Caia, Roxo, Mira, Alto do Sado e Odivelas). A construção deste complexo de infra-estruturas visava armazenar água para produzir energia, abastecimento público e regadio.

A execução deste vasto plano de regadio iniciou-se numa época de profundas mudanças na economia e na sociedade portuguesa. Depois da II Guerra Mundial, os incentivos do Estado para a industrialização do país promoveram o crescimento económico e, no início dos anos 60, a agricultura deixou de ser o principal contribuinte para o Produto Interno Bruto. Ao mesmo tempo, êxodo rural estava a despovoar os campos e conduzir ao abandono das áreas agrícolas menos férteis ou acessíveis. O plano de regadio do Alentejo deveria permitir industrializar as várias fases de produção, aumentando a oferta de bens alimentares frescos (sobretudo frutas e legumes) destinados ao abastecimento de uma população urbana em expansão. Todavia, os dados reunidos por Oliveira Baptista indicam que as infra-estruturas construídas pelo Estado não foram devidamente optimizadas pelos proprietários agrícolas, sobretudo pelos maiores, que continuaram os sistemas de produção extensivo a que estavam adaptados (Baptista, 1993). Apenas alguns perímetros de regadio, como em torno do rio Caia, foi explorado com agricultura

intensiva de produtos hortícolas e frutas. Assim, os regadios continuaram subaproveitados em termos agrícolas e não estiveram associados a mudanças estruturais nos territórios rurais onde foram implementados.

APROVEITAMENTOS HIDROAGRÍCOLAS - 2011



REGIÃO NORTE

N1 - Macedo de Cavaleiros (parte) 3.262 ha (*)
 N4 - Burgães 189 ha
 N6 - Prada 100 ha
 N8 - Sabariz-Gabanelas 866 ha
 N8 - Alfândega da Fé (parte) 188 ha (*)
 N12 - Vale de Madeiro 300 ha
 N22 - Temilobos 476 ha
 N27 - Camba 320 ha
 N28 - Crasto 110 ha
 N29 - Curralha 120 ha
 N30 - Gostel 280 ha
 N31 - Mairos 126 ha
 N32 - V. Vilariga - Bloco Norte (Burga, Stª Justa e Salgueiro) 830 ha
 N35 - V. Vilariga - Bloco Sul (Ribeira Grande e Aroo) 880 ha
 N38 - Vale de Chaves (Aroozó + Agude) 1.880 ha
 N37 - Rego do Milho 600 ha

REGIÃO CENTRO

C1 - Mondego (parte) 6.478 ha (*) (**)
 C2 - Vale do Ljz 2.146 ha
 C3 - Várzea de Calde 133 ha
 C5 - Cova da Beira (parte) 8.889 ha (*) (**)
 C8 - Idanha 8.194 ha
 C7 - Agafal 360 ha
 C8 - Coutada/Tamujais 420 ha
 C10 - Maguelja 84 ha
 C11 - Cerejo 470 ha
 C14 - Vermioza 131 ha
 C16 - Alfalates 136 ha
 C18 - Toulão 230 ha
 C28 - Pereiras 43 ha
 C29 - Ribeira do Poroão 80 ha

REGIÃO DO VALE DO TEJO

LVT1 - Cela 486 ha
 LVT2 - Camil 400 ha
 LVT3 - Vale Sorrala 16.818 ha
 LVT6 - Loures 700 ha
 LVT8 - Alvega 334 ha
 LVT7 - Lezíria V.F.Xira (parte) 3.104 ha (*) (**)
 LVT8 - Alvomilha 126 ha
 LVT18 - Paul de Magos 636 ha
 LVT17 - Sobrena (construída, mas n/está em exploração)

REGIÃO DO ALENTEJO

AL1 - Marvão-Apartadura 400 ha
 AL2 - Cala 7.271 ha
 AL3 - Campilhas e S.Domingos 1.842 ha (**)
 AL4 - Divor 488 ha
 AL6 - Luoteófil 1.178 ha
 AL8 - Minutos 1.632 ha
 AL7 - Mira 12.000 ha
 AL8 - Corte Brique 87 ha
 AL9 - Odiveles - 1ª Fase 8.846 ha
 AL9 - Odiveles - 2ª Fase (Inf 12) 5.497 ha
 AL10 - Vale do Sado 8.614 ha
 AL11 - Vigia 1.600 ha
 AL12 - Roxo 6.041 ha
 AL14 - EFMA (parte) 61.742 ha (*) (*)
 AL18 - Veiros 1.114 ha (***)
 AL20 - Boavista
 AL21 - Monte Clérigo
 AL22 - Freixalrinha (Lavre) 371 ha
 AL23 - Fonte Cerne 408 ha (**)
 AL24 - Afo Sado 3.714 ha (**)
 AL25 - Monte Gato e Migueis 134 ha (**)
 Barragens

* Área Total do Projecto:

A.H. Macedo Cavaleiros 5.602 ha
 A.H. Alfândega da Fé - 527 ha
 A.H. Mondego - 12.286 ha
 A.H. Cova da Beira - 12.360 ha
 A.H. Lezíria - 13.420 ha
 A.H. Sotavento Algarvio - 8.999 ha
 A.H. Barlavento - 7.500 ha
 EFMA - 111.875 ha

REGIÃO DO ALGARVE

A2 - Almada d' Ouro 20 ha
 A3 - Malhada do Peres 68 ha
 A4 - Vale de Loulé 60 ha
 A5 - Pessegueiro 88 ha
 A6 - Pinhal 48 ha
 A7 - Sotavento Algarvio (parte) 8.410 ha (*)
 A8 - Silves, Lagoa e Portimão 2.300 ha
 A9 - Alvor 1.747 ha
 A10 - Barlavento Algarvio - 7.000 ha
 Benafate (parte) 385 ha (*)
 A12 - Carougea 60 ha
 A13 - Mealha 12 ha
 A14 - Vaquelros 36 ha
 A20 - Pisa Barros 20 ha
 A21 - Gralinho 8 ha
 A22 - Pregulhas 24 ha
 A23 - Corte Pequena 38 ha
 A24 - Pão Duro 24 ha

** Gestão comum pela A.R.B.C.A.S

*** Em Construção

A.H. Mondego - 1.320 ha
 A.H. Cova da Beira - 5.682 ha
 A.H. Lezíria - 1.010 ha
 A.H. Veiros - 1.114 ha

* Inclui (Odiveles-Inf.12)



PROJEÇÃO DE COAST - ELIPSOIDE INTERNACIONAL DATUM LISBOA
 7000000 m e Cota 0 200000 m e B.H. do Sistema Geodésico Nacional
 No sistema de Coordenadas adoptado o ponto origem é o ponto Lisboa
 Datum Altimétrico com origem no Marégrafo de Cascais
 Proibida a reprodução Total ou parcial desta carta sem
 autorização expressa do DGAOR



Escala
 1:2.450.500

3. Programas europeus depois de 1986. A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, colocou a agricultura portuguesa sob a Política Agrícola Comum e abriu mais possibilidades para obter financiamentos para infra-estruturas rurais. Ainda que tenham existido várias hesitações e polémicas acerca das condições de exploração dos regadios, as orientações comunitárias promoveram medidas de consolidação do regadio existente (nomeadamente, restauro de infra-estruturas e renovação de equipamentos) e de continuação da construção de novas barragens (tanto no Alentejo como em outras regiões do país, desde Trás-os-Montes, ao Mondego e à Cova da Beira). Estes foram investimentos aplicados sobretudo a partir dos anos 90 e que têm prosseguido nos anos seguintes (Barros, 2003).

O mapa mostra os aproveitamentos hidroagrícolas realizados até 2011 (identificados a verde) e também os que já estão planeados, mas ainda não estão concluídos. Calcula-se que até de 2012 o país ficou com mais de 176 mil hectares de áreas regadas, estando projectada uma área total de 265 mil hectares. A maior extensão de área regada localiza-se no Alentejo, onde já estão a ser irrigados mais de 100 mil hectares de terra, estando projectado um total de 167 mil hectares (www.sir.dgadr.pt). Assim, 56 anos após a apresentação pública do Plano de Rega do Alentejo ainda não foram construídos os 170 mil hectares de regadio então anunciados.

Quando os regadios foram planeados nos anos 50 e 60, previa-se que conduzissem ao aumento da produção de frutas e legumes frescos. De facto, nos últimos anos, Portugal tem vindo a abandonar a produção de outros bens (como trigo e leite), especializando-se na produção de grande diversidade de frutas e legumes em sistemas de cultivo intensivo, tornando-se abastecedor de diversos mercados da Europa e de outros Continentes. Ao mesmo tempo, tem estado também a aumentar a produção de outros bens, como vinho e azeite, que há milénios fazem parte das agriculturas de sequeiro do Mediterrâneo. Todavia, os aumentos de áreas cultivadas com estes produtos tradicionais já não está a decorrer em sistemas de sequeiro, mas antes em sistemas intensivos e superintensivos que dependem do regadio. Assim, não é só o território do Mediterrâneo que está em transformação, são também as culturas emblemáticas desta região, como o vinho e o azeite, que estão a abandonar os ecossistemas de sequeiro a que estavam adaptadas, para entrar no sistema de industrialização da agricultura, que continua em plena expansão.

2.Regadio e modelos de desenvolvimento rural

As propostas de alargamento da área regada apresentadas, entre finais do século XIX e meados do século XX, por técnicos, políticos e outras personalidades estiveram quase sempre associadas à redistribuição de população e à intervenção na estrutura da propriedade. Contudo, no século XX, especialmente durante a vigência do Estado Novo (1933-1974), as decisões governamentais não estimularam a aplicação conjuntas destas medidas que faziam parte de um programa reformador inspirado na *tradição fisiocrata*. Ao contrário do que aconteceu em Espanha, em Portugal durante a ditadura, o investimento do Estado na construção de colonatos não esteve associado ao regadio, nem à intervenção fundiária (Freire e Lañero, 2013). Mesmo assim, durante décadas estas soluções fizeram parte dos debates sobre o desenvolvimento do país e mereceram algumas iniciativas legislativas.

Nas primeiras décadas do Estado Novo, devido, em grande parte, à acção do ministro Rafael Duque nos órgãos de poder e à inspiração do fascismo italiano, as propostas de colonização interna transformaram-se em diplomas legislativos. Os pareceres da Câmara Corporativa, que mais tarde vão ser decisivos para inibir os efeitos das medidas deste teor, apresentam a colonização interna como fundamental para a consolidação dos valores nacionalistas e o *fortalecimento da raça*, não só na metrópole como, também, nas colónias. Nestes primeiros anos, em que a *ameaça vermelha* e o alastramento do *bolchevismo* surgiam como perigos evocados a diversos pretextos, as medidas de colonização interna apareciam como uma das estratégias para afastar estas ameaças dos campos portugueses. Para tal, propunha-se a proliferação de casais agrícolas que permitissem transformar os trabalhadores em pequenos proprietários. Tanto mais que, pondo os olhos na Rússia, se considerava que a acumulação de terra improdutiva por parte de alguns grandes proprietários gerava sempre «*antipatia*», como refere o deputado Querubim Guimarães numa sessão da Assembleia Nacional (16-1-1937) em que se discute a proposta de lei nº1949.

Essa lei nº1949 (publicada a 15-2-1937) promulgava as bases para que o Estado pudesse assumir as competências de realizar as obras de fomento hidroagrícola que tivessem interesse económico e social, como também de orientar e fiscalizar a conservação e supervisionar a exploração das terras beneficiadas por estas obras. Na lei defende-se que dessas terras se deverá retirar a «*maior utilidade social*», abrindo assim a possibilidade de expropriação das áreas abrangidas por estes investimentos do Estado². As acções de colonização interna seriam executadas, tanto através de projectos de parcelamento, como de emparcelamento. Entretanto, em 1936, tinha sido criada a Junta de Colonização Interna (decreto-lei 27207) para, precisamente, assumir a aplicação das medidas que já tinham sido promulgadas e as que estavam em preparação. Contudo, mesmo antes de ser publicada, a lei nº1949 encontrou acolhimento pouco favorável entre os maiores proprietários. Estes proprietários, muitos dos quais eram detentores de centenas ou milhares de hectares de terras no Ribatejo e Alentejo, eram os principais visados pelas intervenções fundiárias de parcelamento previstas nessa lei.

Nos projectos de colonização concebidos nestes primeiros anos, que Oliveira Baptista designa como *primeiro* projecto de colonização (Baptista, 1993:19-46), previa-se o estabelecimento de glebas subsidiárias do salário, que deveria ser obtido nas tarefas agrícolas, e o estabelecimento de casais agrícolas relativamente auto-suficientes, mas para os quais não se estabelecia uma dimensão específica. Apesar de a constituição de casais agrícolas ter sido alvo de vários diplomas em 1946 e 1948, os colonatos que foram criados em Portugal surgiram em terras comunitárias e em propriedades que já eram do Estado, sem que os projectos agrícolas que os técnicos aí tentaram implantar estivessem fortemente vinculados ao regadio³. As obras de hidráulica agrícola financiadas pelo Estado, relativamente modestas até aos anos 50, não implicaram a intervenção dos serviços públicos no reordenamento fundiário. Note-se que, apesar de

²Esta *defesa da utilidade social* é devedora da doutrina social da Igreja, que defende a expropriação da propriedade privada quando esta não esteja a cumprir, por abandono ou subaproveitamento, cabalmente as suas funções sociais.

³A par da colonização em Gafanha e Pegões (propriedades do Estado localizadas junto a Aveiro e a Setúbal, respectivamente) e em Idanha-a-Nova (propriedade privada no distrito de Castelo Branco); surgiram colonatos construídos em zonas de baldio e inseridos em áreas de pequena propriedade nos concelhos de Trás-os-Montes, Minho, Beira Alta e Beira Litoral.

consagrada na legislação, a expropriação de propriedades privadas só foi levada a cabo excepcionalmente e em contextos específicos, como aconteceu em 1954⁴.

Na legislação promulgada na década de 50 e 60, foram ainda mais reduzidas as possibilidades de expropriação das zonas abrangidas pelas obras de hidráulica promovidas pelo Estado. Estas são as décadas do que Fernando Oliveira Baptista entende como *segundo* projecto de colonização interna, que tem o ponto mais alto em finais dos anos 50, coincidindo com o início da vigência do II Plano de Fomento (Baptista, 1993:36). Este segundo plano de colonização já não visa afastar os trabalhadores das *ideais subversivas* transformando-os em camponeses, mas antes estabelecer empresas agrícolas economicamente viáveis. A colonização tornava-se assim um instrumento de alargamento do mercado interno, através da consolidação de explorações tecnicamente bem conduzidas, produzindo o que o mercado solicitasse e estando dependentes da aquisição de diversificados factores de produção.

A promulgação de nova legislação de intervenção fundiária enquadrada nos dois primeiros planos de fomento (I Plano de Fomento 1953-1958; II Plano de Fomento 1959-1964) procurava viabilizar um modelo de colonização adequado à expansão da agricultura industrial. Os responsáveis pela Junta de Colonização Interna empenharam-se profundamente nestes objectivos, fazendo estudos e preparando diplomas legais que contribuíssem para aplicar em Portugal as soluções da “revolução verde” que estavam a transformar os territórios rurais nos países próximos (Freire, 2011). Os projectos de colonização eram defendidos não só pelo que permitiriam fazer, mas também porque os técnicos acreditavam que, nas zonas em que fossem implementados, constituiriam um foco de irradiação de inovações tecnológicas que alterariam as práticas dos agricultores convencionais. Apesar das vicissitudes por que passaram, na discussão e redacção dos vários diplomas, os técnicos salvaguardaram sempre a possibilidade de serem os responsáveis pela condução da exploração da terra. Os colonos ou os empresários agrícolas surgem como meros executores dos programas de modernização elaborados pelos técnicos.

A proposta original do que viria a ser a lei 2 072 (promulgada a 18-6-1954) incendiou os debates na Assembleia Nacional e suscitou a oposição dos membros da Câmara Corporativa, o órgão consultivo da ditadura onde os interesses dos maiores proprietários estavam bem representados. O diploma estabelecia os planos gerais de colonização das zonas beneficiadas pelas obras de fomento hidroagrícola já concluídas ou que estivessem em curso, mas não contempla a possibilidade de expropriação no regadio ou no sequeiro. A tónica já não era colocada no casal agrícola, como unidade económica, mas como unidade técnica-económica, o que denota uma valorização da eficiência técnica que se procurava atingir com a colonização. Apesar de promulgado, a aplicação do diploma não foi sequer tentada, o que fez aumentar as críticas veiculadas pelos técnicos contra as opções dos governos da ditadura. As dificuldades dos agrónomos portugueses para influenciar as políticas públicas levaram os técnicos a equacionar novas formas de actuação para procurar inserir adequadamente as suas propostas nos Planos de Fomento e na legislação que fosse publicada.

⁴ Decreto 39 917 (20-11-1954) expropriou, através da acção da Junta de Colonização Interna, várias propriedades localizadas nos concelhos de Palmela e do Seixal (margem esquerda do rio Tejo).

Essa nova oportunidade surgiu com o início do II Plano de Fomento, que foi longamente preparado pelos agrónomos mais empenhados na combinação da intervenção política com a intervenção técnica. Entre estes contam-se personalidades prestigiadas e de diferentes tendências políticas, como Eugénio de Castro Caldas, Henrique de Barros, Mário de Azevedo Gomes e Quartim Graça. A preparação e o início de execução do II Plano de Fomento coincidiu com o segundo período em que Quartim Graça⁵ ocupou o cargo de máximo responsável pela agricultura no quadro do Ministério da Economia, agora como Secretário de Estado. Para os agrónomos estava a tornar-se evidente que o comportamento económico da agricultura revelava diversos problemas estruturais, que estavam a dificultar aumentar a produtividade dos factores de produção. Para resolver esses problemas preparam-se novas medidas susceptíveis de imprimir *dinamismo* ao sector. A componente referente à agricultura deste II Plano de Fomento foi amplamente preparada e discutida, em relatórios e conferências, realizadas por técnicos de diversas especialidades, em vários pontos do país.

Reforçando os objectivos de crescimento económico do país, defende-se que o fomento agrícola deveria permitir aumentar e melhorar a produção de cereais, produtos hortícolas, frutas, produtos pecuários e florestais até aos limites das necessidades de abastecimento do país, abrindo ainda possibilidades de exportação. Contemplavam-se grandes projectos de hidráulica agrícola no Alentejo, povoamento florestal em terrenos públicos e particulares, reorganização agrária (conclusão de projectos de colonização já iniciados, parcelamento, emparcelamento e novas regras para o arrendamento rural), reforço técnico e humano da rede institucional de defesa sanitária de plantas e animais; alargamento das incidências dos financiamentos para melhoramentos agrícolas, especial atenção para as infra-estruturas de armazenamento de produtos agrícolas, melhoria da rede viária rural e alargamento do sistema de abastecimento de água às populações rurais. Na propaganda oficial, produzida pelo Serviço Nacional de Informação, existe ainda em 1961 uma perfeita consonância com os objectivos dos agrónomos. Fazendo um balanço dos dois primeiros anos de execução do II Plano de Fomento, refere-se, que em 1959 e 1960, se avançou «*com os trabalhos de reorganização agrária e industrial, tendo-se preparado muitos diplomas jurídicos necessários para a sua efectiva realização, alguns dos quais ainda aguardam ratificação pela Assembleia Nacional*» (SNI, s.d.: 66). Quando forem postas em prática as medidas previstas nestas matérias «*eliminar-se-ão muitas das dificuldades causadoras dos estrangulamentos que têm impedido um desenvolvimento tão rápido e harmónico quanto se desejaria da economia portuguesa*» (*ibidem*: 67). Todavia, a promulgação, em 1962, do diploma em que os técnicos tinham depositado as derradeiras esperanças de interferir na estrutura fundiária acarretou enormes desilusões: na versão final da lei tinha sido retirada a possibilidade de expropriação sistemática de terras desaproveitadas que estivessem inseridas nos perímetros de rega construídos pelo Estado. Esta impossibilidade inviabilizava a reforma agrária técnica que os agrónomos defendiam e contribuiu para os “regadios modernos” não fossem plenamente utilizados para a intensificação da agricultura.

⁵ Além de um percurso de técnico e político colaborador do Estado Novo, com uma efémera passagem pela subsecretaria de Estado da Agricultura em finais dos anos 40, Quartim Graça estava ligado ao grupo que, em finais de 1957, propôs à Fundação Calouste Gulbenkian a criação do Centro de Estudos de Economia Agrária. Da equipa deste centro faziam parte, entre outros, Henrique de Barros, Eugénio de Castro Caldas, Mário Pereira, Fernando Estácio, João Mendes Espada e Agostinho de Carvalho

O engenheiro agrónomo Eugénio de Castro Caldas, que no pós-guerra foi um dos principais porta-vozes da corrente reformadora *afecta* ao regime, foi uma das personalidades que mais escreveu sobre estas questões e que procurou, por diversas vias, influenciar as políticas públicas. Este agrónomo defende que o modelo de intervenção nos territórios rurais deve perseguir três objectivos fundamentais. Primeiro, uma rápida implantação da agricultura moderna, o que implicava a introdução ou expansão das novas culturas (entre as quais, frutas e legumes) com maior procura nos mercados urbanos e a motorização de grande parte das tarefas. Segundo, o aumento do peso das explorações familiares na estrutura fundiária, ou seja, das parcelas com dimensão média entre 5 a 50 hectares (conforme a qualidade do solo) que permitissem a aplicação de economias de escala e a obtenção de rendimento confortáveis para os agricultores e respectivas famílias. De facto, ainda não se tinha abandonado completamente a defesa de glebas que produzissem rendimentos que seriam completados com trabalho assalariado, mas a concepção está a transferir-se para a defesa da constituição de explorações agrícolas economicamente viáveis. O terceiro ponto é o alargamento do mercado interno de produtos industriais através do crescente poder de compra da população rural (Caldas, 1960).

A concretização destes objectivos exigia que fosse disponibilizado mais *solo agrícola*. Mas nos anos 60 do século XX, todas as terras *incultas* já tinham sido desbravadas e não era possível continuar a promover a expansão da terra arável. Mais solo agrícola só poderia ser obtido através da intensificação da exploração dos recursos naturais disponíveis e, por isso, era crucial alargar as áreas de regadio. Eugénio de Castro Caldas salientava «*que surgem novas possibilidades de acréscimo de produção na área regada, quando a rega se conjuga com as necessárias fertilizações, obtidas a partir da transformação zootécnica e da nova utilização dos imprescindíveis sequeiros complementares*» (Caldas, 1960:17). No início dos anos 60, quando estavam a ser concluídas as primeiras barragens que faziam parte do plano de rega do Alentejo, Eugénio de Castro Caldas escreveu uma carta a Oliveira Salazar. Reforça as ideias que tem acerca da modernização da agricultura, que defendeu em numerosos textos, considerando que só com uma reorganização estrutural associada ao regadio seria possível criar explorações bem dimensionadas economicamente, tecnicamente bem equipadas e profissionalmente bem geridas (ANTT, AOS/CP-133; pt. 4.1.6/25, fl. 200-205).

De facto, na passagem para a segunda metade da década de 60 verificam-se algumas mudanças no modelo de desenvolvimento rural defendido pelos agrónomos portugueses. Este continua a estar centrado na agricultura, mantendo-se a firme convicção de que seria através do regadio que se poderia maximizar a eficiência dos factores de produção. Mas alteram-se os termos em que se poderia processar o acesso à terra suficiente para maximizar esses factores. A defesa da constituição de explorações familiares não é totalmente abandonada, sobretudo se estas resultarem de processos de emparcelamento. Mas, aparentemente reduz-se a intensidade com que se defende a partilha do latifúndio. Esta tendência pode estar relacionada com os vastos impactos que se esperava fossem produzidos pela decidida aposta do Estado na criação de um sistema de rega no Alentejo. Era notório que o regadio estava a proporcionar o alargamento das explorações capitalistas. À semelhança das que existiam em outros países, estas eram dirigidas por empresários agrícolas, assentavam na especialização produtiva vocacionada para o mercado de bens de consumo e das agro-indústrias. É certo que, em Portugal, existe sempre a convicção de que a aplicação do modelo poderia ser ainda

mais ampola e, por isso, as formas de exploração dos regadios aparecem entre as principais preocupações de quantos desejam maximizar a exploração dos recursos naturais e aumentar a eficiência na aplicação dos factores de produção.

A partir da segunda metade dos anos 60, a defesa das médias explorações e uma aparente maior tolerância para com os latifúndios passa a coexistir com a defesa da expansão da *agricultura de grupo*. As modalidades de *agricultura de grupo* propostas pelos técnicos poderiam ser muito diversas. Poderiam significar a utilização conjunta de uma alfaia por um grupo de agricultores para trabalhar terras que mantinham em propriedade privada. Também, poderia ser o arrendamento conjunto de uma parcela de terra suficiente para maximizar a utilização dos factores ou, mesmo, a propriedade colectiva dessa terra. Alguns estudos e documentos desenvolvidos a partir dessa altura, tanto por organismos oficiais (Junta de Colonização Interna, por exemplo), como por outras entidades (Centro de Estudos de Economia Agrário, da Fundação Calouste Gulbenkian, por exemplo) apresentam soluções concretas de como seleccionar as parcelas e organizar os sistemas produtivos susceptíveis de evoluir para formas de agricultura de grupo, desde a *simples* partilha de alfaias até à total integração numa exploração colectiva (Carvalho, 1971 a; 1971 b). Já existiam em funcionamento, e com relativo sucesso, dezenas de cooperativas de produção e de consumo, mas quando se tratava de partilhar a propriedade ou os direitos de acesso à terra a reacção dos agricultores era ainda menos entusiástica do que nos outros casos de cooperação que estavam a surgir. Contudo, várias medidas oficiais foram promulgadas em finais da década de 60 para estimular as diferentes modalidades de *agricultura de grupo* (Freire, 2007; Freire, 2011).

Em finais dos anos 60, Mário Pereira e Fernando Estácio salientam, precisamente, os limites de modernização impostos pelas pequenas explorações. Os autores afirmam que, para que não houvesse diminuição do Produto Agrícola Bruto, «*o êxodo agrícola deve ser acompanhado de medidas de transformação mais profundas do que o simples aumento do nível de mecanização, do qual isoladamente e em termos globais pouco se poderá esperar*» (Pereira e Estácio, 1968:61). Tanto os dados quantitativos como os qualitativos estavam a indicar que em meados dos anos 60 existia em algumas regiões, sobretudo naquelas de predomínio de pequena propriedade, situações de sobre-equipamento, verificando-se que os custos com a maquinaria estavam a tornar-se superiores aos rendimentos que esta dava. Tornava-se, então, necessário promover outras formas para maximizar o aproveitamento desses equipamentos, o que poderia passar pelo emparcelamento e pela *agricultura de grupo*. É claro, que não se esquecem de referir que a par destes, era necessário promover técnicas de cultivo mais intensivas quanto ao emprego de capital circulante (adubos, fitossanitários, sementes seleccionadas, etc.), o que se tornaria mais susceptível de sucesso em áreas de regadio. Era, por isso, necessário que o Estado continuasse a investir no alargamento e multiplicação dos perímetros de rega.

Estes agrónomos, tal como os restantes colegas que fazem parte do Centro de Estudos de Economia Agrária (criado em 1957), não consideram que uma elevada percentagem de população activa agrícola fosse um obstáculo para a modernização da agricultura. Eram contra a redução dessa população para os níveis que rondavam os 5 por cento, como desejavam os economistas, argumentando, pelo contrário, que as «*altas produtividades da terra tendem a corresponder a altas disponibilidades de mão-de-obra por unidade de superfície*», uma vez que «*a produtividade da terra depende em*

grande parte da quantidade de mão-de-obra disponível» (Pereira e Estácio, 1968: 36). Não negam que existiam outros factores (fertilidade do solo, clima, capital de exploração, etc.) que influenciavam essa produtividade, consideram que estudos realizados em diferentes países *«levam a suspeitar que tais influências se manifestam com menos evidência, ou que têm carácter complementar, isto é, se produzem como consequência da acção do factor trabalho»* (ibidem). Estas conclusões foram suportadas por estudos, que recorriam a modelos matemáticos e utilizando diversas variáveis, que levaram a concluir que, nos anos 60, *«o estágio de desenvolvimento da agricultura portuguesa ainda correspondia à fase de aumento da produtividade à base de uma intensificação cultural (mais de uma cultura por ano) e de cultura intensiva»* (Espada, 1999: 23). Como salienta o agrónomo João Mendes Espada, concordando com quantos defendiam a intervenção fundiária nos regadios, era também *«lícito concluir que a motorização da agricultura se poderia fazer sem redução da população activa, na medida em que o aumento da produtividade se faria à custa de uma intensificação cultural e de uma agricultura intensiva, onde a pecuária também teria o seu papel, como actividade suplementar relativamente ao factor trabalho, o que seria possível tirando maior partido dos regadios existentes, sobretudo naqueles onde tinha havido vultuosos investimentos por parte do Estado»* (Espada, 1999: 23).

Estes eram alguns dos argumentos técnicos e económicos que sustentavam as críticas apresentadas por estes agrónomos às políticas públicas que estavam a estimular o êxodo rural, despovoando os campos e esvaziando-os de actividades económicas. Acreditavam que, alargando o regadio e as agro-indústrias, a agricultura, enquanto actividade que unificava os territórios rurais, poderia contribuir para atenuar as assimetrias regionais. Nos anos 60, era notório que se estava a verificar um crescimento económico assente na indústria, mas estaria o país a desenvolver-se? Para muitos dos agrónomos da época a resposta era negativa. As mais penalizadas eram as populações rurais. Sem o rápido alargamento dos regadios e a promoção da colonização dessas terras que viabilizasse uma *exploração racional*, sem o emparcelamento ou o decidido incentivo da agricultura de grupo, o Estado Novo estava não só a desequilibrar as contas públicas, como a penalizar o desenvolvimento do país. O Estado não estava a zelar pelo *bem comum*. Partindo do catolicismo social e das teorias da dependência, fundadas nos exemplos das economias dos países da América Latina, estes agrónomos, que faziam parte da elite técnica mais prestigiada do país, criticavam o modelo de rápido crescimento económico que estava a ser promovido pela ditadura.

Todavia, esse foi o modelo que prevaleceu, quer até final do regime em 1974, quer nas décadas de democracia que se seguiram à Revolução de 25 de Abril desse ano. As tentativas para implementar políticas públicas que promovessem um desenvolvimento rural sustentável, começaram a ser promovidas a partir da reforma da Política Agrícola Comum, em 1992. Desde essa altura, as regiões rurais de Portugal e de outros países da União Europeia têm sido alvo de diversos programas para estimular fixação de habitantes e actividades económicas (Freire e Parkhurst, 2003).

Conclusão:

A abundância de água está no cerne do modelo de modernização da agricultura. Os agrónomos portugueses admiravam as obras de hidráulica, que, nos Estados Unidos e em vários países da Europa, estavam a transformar desertos em hortas e pomares e a

domar caudais selvagens de extensos rios. A partir dos anos 50, o Estado Novo apresentou-se como grande impulsionador de obras de hidráulica, não só nas vertentes energéticas, como também nas componentes de correcção torrencial e de regadio. Tanto durante o Estado Novo como depois do 25 de Abril, a sucessiva publicação de legislação visando intervenções modernas nos campos procuram salvaguardar que o regadio existente, e o vindouro, cumprisse integralmente as funções de maximização produtiva para que fora concebido. As culturas podem estar a mudar em algumas regiões, verificando-se tanto a entrada de frutas e legumes que não são autóctones, mas que carecem de um clima quente e fresco para se tornarem mais produtivas, como a transformação para regadio de culturas que há milhares de anos estão adaptadas ao Mediterrâneo (caso da vinha e da oliveira). Em qualquer dos casos, apesar dos discursos sobre a sustentabilidade ecológica e social das explorações agrícolas, parece continuar a prevalecer, acima de tudo, o critério hegemónico de rentabilidade económica.

Bibliografia citada:

BAPTISTA, Fernando Oliveira, 1993, *A política agrária do Estado Novo*, Porto: Edições Afrontamento.

BARROS, Vítor, 2003, *Desenvolvimento rural. Intervenção pública, 1996-2002*, Lisboa: Terramar.

CALDAS, E. Castro, 1960, *Modernização da agricultura. Conferências, palestras e artigos (1952-1959)*, Lisboa: Livraria Sá da Costa.

CARVALHO, Agostinho, 1971 a), *Relações de produção e progresso técnico no quadro da agricultura de grupo*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/CEEAA.

CARVALHO, Agostinho de, 1971 b), *Agricultura de grupo. Dados relativos a explorações agrícolas portuguesas e legislações portuguesa e francesa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/CEEAA.

ESPADA, João Mendes, 1999, «Encontros e desencontros», *Agricultura, economia e sociedade. Ensaios de homenagem ao Professor Fernando Estácio*. Lisboa: Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas.

FREIRE, Dulce, LAÑERO, Daniel, 2013, “The Iberian dictatorships and agricultural modernization after the Second World War”, in P. Moser & T. Varley (eds.), *Integration through subordination. The politics of agricultural modernization in industrial Europe*, Turnhout: Brepols.

FREIRE, Dulce, 2011, «Ensayos de ingeniería social: reforma agraria y modernización de la agricultura en las últimas décadas de Estado Novo (1954-1974)», in Daniel Lañero & Dulce Freire (ed.), *Agriculturas e Innovación Tecnológica en la Península Ibérica (1946-1975)*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Rural.

FREIRE, Dulce, 2007, *Portugal e a terra. Itinerários de modernização da agricultura na segunda metade do século XIX*, Dissertação de Doutoramento Dactilografada, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Universidade Nova de Lisboa.

FREIRE, Dulce, PARKHURST, Shawn, 2003, «Where is Portuguese Agriculture Headed? An Analysis of the Common Agricultural Policy», in *European Union, Nations-State and the quality of democracy: lessons from Southern Europe*, Institute of European Studies/University of California, Berkeley, [paper on line: www.berkeley.edu/ies/]

PEREIRA, Mário; ESTÁCIO, Fernando, 1968, *Produtividades do trabalho e da terra no Continente*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/CEEa.

ROSAS, Fernando, 1994, *O Estado Novo. História de Portugal*, Vol.VII, José Matoso (dir.), Lisboa: Editorial Estampa.

Serviço Nacional de Informação, s.d., *O esforço de desenvolvimento económico português (o II Plano de Fomento)*, Lisboa: SNI.