

LUÍS MANUEL ALVES DE FRAGA

MAJOR DA FORÇA AÉREA

Portugal na Grande Guerra

Razões Económicas
de Beligerância

LISBOA

1 9 8 5

LUÍS MANUEL ALVES DE FRAGA

MAJOR DA FORÇA AÉREA

Antigo Professor do Instituto dos Altos Estudos da Força Aérea

Professor da Academia da Força Aérea

Portugal na Grande Guerra

Razões Económicas de Beligerância

LISBOA

1 9 8 5

LUIS MANUEL ALVES DE BRAGA

ALVES DE BRAGA ALVES

ALVES DE BRAGA ALVES

ALVES DE BRAGA ALVES

Portugal na Grande Guerra

Razões Económicas
de Belligerência

SEPARATA DA
REVISTA MILITAR

11204

11204

1. INTRODUÇÃO

A participação portuguesa na 1.^a Grande Guerra teve, durante muito anos, adeptos e opositores. Uns e outros esgrimiram argumentos em favor das teses que defendiam, apoiando-se muitas das vezes, em razões emocionais e, quase sempre, em razões exclusivamente políticas.

Agora, que o tempo apagou a paixão que dividia os portugueses, é mais possível a análise distante da conjuntura — tanto quanto a abundância documental o permite — e avaliar o peso relativo que o social e o económico tiveram, como condicionantes do facto político e diplomático.

Como principal responsável da beligerância portuguesa aponta-se Afonso Costa — político, chefe carismático do Partido Democrático, e tem ficado no esquecimento, esbatido na sombra daquele, o Afonso Costa — economista. Julgamos que, para tal, tem contribuído, por um lado, a assunção do conceito do poder centralizado em Lisboa e o correspondente desconhecimento do que se passava pelo país, por outro, o primado do domínio político sobre o social e económico.

A análise e o estudo das convulsões sociais, ao nível nacional, do período que antecedeu, imediatamente, a en-

trada de Portugal na guerra, têm sido esquecidos para se admitir, como suficientemente representativas, as ocorridas na cidade de Lisboa. Todavia, os governos, na época, não descuidavam a informação do que pelo país se passava, como o comprovam a leitura atenta das actas dos conselhos de ministros a que presidiu Afonso Costa e a da recente obra de Hipólito de la Torre-Gomez *Contra-Revolução. Documentos para a história da Primeira República Portuguesa*. Aliás, em abono desta inferência, vem o conhecimento que se tem, ainda hoje, do papel que, então, representavam os administradores de concelho, os governadores civis e, no estrangeiro — principalmente em Espanha —, os cônsules e vice-cônsules. Se nem sempre o governo, em Lisboa, soube, ou conseguiu, dar continuidade a uma actuação nacional, julgamos, isso ficou a dever-se menos ao desconhecimento que à instabilidade governativa, que as sucessivas mudanças de gabinetes provocaram.

É natural que os fenómenos sociais ocorridos em Lisboa fossem mais cuidadosamente tidos em atenção, quer pelos reflexos imediatos que tinham sobre a estabilidade governamental, quer por aqui existir o núcleo populacional numericamente mais preponderante, quer, ainda, por ser a região-sede de concentração do poder económico. Talvez que estas razões motivem a atitude de tomar a parte pelo todo.

Acresce o facto de, em Lisboa, se haverem sediado as direcções dos partidos políticos que, durante a 1.^a República, entre si disfrutaram o poder e, também, o de, na aparência, esses agrupamentos se não identificarem com os poderes económicos que, afinal, representavam. Esta não identificação gerou a necessidade de os partidos terem de fazer emergir do seu seio figuras carismáticas que arrastassem multidões, ao contrário de despertarem na população a adesão a projectos sócio-económicos suficientemente exequíveis.

Afonso Costa foi, no período que mediou entre a implantação da República e o final da 1.^a Grande Guerra, o único político português que conjugou em si as duas facetas necessárias à condução política nacional: o carisma e o projecto sócio-económico. Querido dos partidários, função da *força* que dimanava da sua personalidade, e odiado por adversários, função da clareza do projecto social e económico que defendia tenazmente para Portugal sem os exageros anarquizantes, então em voga, nem as hesitações de um Partido Socialista esvaziado de conteúdo, Afonso Costa trilhou o caminho da conciliação possível entre o moderno e o antigo, entre os grandes interesses financeiros e os desejos da população pobre, rumo ao progresso equilibrado de uma sociedade que se apresentava com enormes distorções resultantes da rápida aceleração desenvolvimentista que a Europa, em especial os países centrais, vivia há quase um século.

Portugal, país periférico do desenvolvimento europeu, ao mudar de regime político num velho continente de monarquias tradicionais e tradicionalistas, no início do século XX, como que anunciou ao mundo a hora de ruptura que a 1.^a Grande Guerra iria representar. Apanhado, quatro anos depois, pelo turbilhão que o conflito gerou, difícil era ficar-lhe indiferente e, ao mesmo tempo, conseguir as mudanças internas que a conjuntura contrariava. *Usar* essa nova conjuntura, para dela aproveitar o máximo, era um projecto ousado, que só a envergadura de grande estadista — e não só de político — de Afonso Costa permitiria.

O presente trabalho, parte de um outro mais vasto em que estamos empenhados, constitui uma aproximação às determinantes de carácter económico que impulsionaram Afonso Costa para a escolha da beligerância portuguesa como solução melhor para o país.

Pareceu-nos arriscado isolar razões económicas de outras que, com estas, formam o todo justificativo da intervenção militar portuguesa no teatro de guerra europeu. Contudo, porque são mais conhecidas e discutidas as ra-

zões de outra índole — garantia da independência nacional, defesa do património colonial e do direito das pequenas nações, afirmação de autonomia em relação ao governo britânico —, decidimo-nos à apresentação isolada das condicionantes económicas que, julgamos, terão na época pesado tanto como algumas das que atrás referimos, ou ainda mais.

Num primeiro momento daremos uma visão, não tão desenvolvida quanto seria nosso desejo, da associação de duas vertentes de um mesmo problema: a alteração do custo de vida, a um lado, e a outro, os consequentes reflexos no comportamento social dos cidadãos anónimos no país. Depois, abordaremos, de modo sintético, o papel do Estado e do seu instrumento de acção económica — o Orçamento — face à conjuntura interna e externa criada com a guerra. Em seguida, deter-nos-emos na política económica e diplomática que condicionou qualquer outra solução que não fosse a adoptada por Afonso Costa.

2. CUSTO DE VIDA E SOCIEDADE

Portugal era, no começo do século XX, um país economicamente dependente dos «(...) grandes centros do capitalismo mundial, devido à sua extroversão económica (...)» ⁽¹⁾, a qual se distribuía, primariamente, entre a Inglaterra, a Alemanha e as colónias, principais parceiros nas trocas comerciais ⁽²⁾. Não se trata de uma dependência sem desenvolvimento interno. Pelo contrário, nota-se que a partir de 1890, o investimento capitalista na indústria, comércio e nas colónias, ano a ano, tende a aumentar ⁽³⁾. Pese, embora, essa tentativa de caminhar

⁽¹⁾ Manuel Villaverde Cabral, *Portugal na Alvorada do Século XX: Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*, Lisboa, Regra do Jogo, 1979, p. 362.

⁽²⁾ Veja-se o quadro relativo ao comércio externo, Idem, *Ibid.*, p. 363.

⁽³⁾ Idem, *Ibid.*, pp. 144-145.

para a modernidade europeia, a economia portuguesa, por-
que inserida e subordinada à economia capitalista mun-
dial, nas vésperas da Grande Guerra, sofria já os efeitos
da crise que se avizinhava. A manifestação mais evidente
deste facto foi o constante aumento do custo de vida de-
pois de 1911, o qual desembocou nas primeiras greves
com que o regime republicano se teve de defrontar.

Dependendo, para conseguir o necessário desenvolvi-
mento, das importações de matérias-primas e maquinaria,
Portugal viu-se, nos últimos anos do século XIX e nos
primeiros do seguinte, confrontado com orçamentos sis-
tematicamente deficitários, facto que se tornou um dos
elementos fundamentais da propaganda republicana. Após
a mudança do regime, o tão almejado *superavit* orçamen-
tal foi alcançado, pela primeira vez, no ano económico
de 1913-1914. Essa vitória — porque de uma vitória real-
mente se tratava — foi conseguida através da diminuição
das despesas do Estado ⁽⁴⁾.

A impressão de se ter obtido um saldo positivo na ges-
tão orçamental e de se estar a conter certa «anarquia»
que, no exterior era vista aumentadamente, levou Sir Lan-
celot Carnegie, ministro plenipotenciário em Lisboa, a in-
formar o governo britânico que, segundo as palavras de
Vincent-Smith, «(...) ninguém estava em posição de go-
vernar melhor ou mesmo tão bem como ele (Afonso
Costa); por esta razão certamente merecia ser
apoiado» ⁽⁵⁾.

A guerra veio alterar, profundamente, as condições de
estabilidade que se estavam criando em Portugal, já que,
limitando os transportes marítimos, condicionou o comér-
cio externo, do qual o país dependia. A consequência ime-
diata foi fazer-se sentir, em concomitância, o aumento do

⁽⁴⁾ A. H. de Oliveira Marques, *História de Portugal*, vol. II, 4.^a ed.,
Lisboa, Palas Editores, 1977, pp. 202-203.

⁽⁵⁾ John Vincent-Smith, *As Relações Políticas Luso-Britânicas*, Lisboa,
Livros Horizonte, 1975, p. 76.

custo de vida e a falta de certos géneros alimentícios essenciais. Por arrastamento, verificaram-se a instabilidade social, por um lado, e, por outro, o enriquecimento da pequena burguesia comercial urbana.

Convirá determo-nos um pouco sobre as questões do aumento do custo de vida e da falta de géneros.

Como anteriormente deixámos dito, as queixas quanto à carestia de vida, por parte de notáveis sectores do proletariado — em especial, agrícola — faziam-se sentir já em 1911 ⁽⁶⁾, as quais tinham razão de ser, ainda que estivessem muito longe das que, com mais propriedade, se fizeram ouvir de 1915 a 1917 ⁽⁷⁾.

Na verdade, depois de uma baixa do custo de vida nos anos de 1901 a 1903, os preços começaram, com pequenas oscilações, a subir suavemente até 1913; em 1914 verifica-se uma ligeiríssima descida, para, no ano de 1915, se fazer sentir uma subida considerável, que maior vai ser nos de 1916 e 1917. Atentemos no quadro número 1.

⁽⁶⁾ Ana Paula de Brito Pereira, «As greves rurais de 1911-12: uma leitura através da imprensa», in *Análise Social*, n.º 77-79, vol. II, 1983, p. 489.

⁽⁷⁾ Veja-se Vasco Pulido Valente, «A revolta dos abastecimentos: Lisboa, Maio de 1917», in *Tentar Perceber*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1983, pp. 183-197.

QUADRO N.º 1

Preços a retalho de 25 géneros destinados à alimentação, aquecimento e lavagem, em Lisboa

Ano	Número-índice	Diferenças anuais	
		Para mais	Para menos
1900	100	—	—
1901	98,8	—	1,2
1902	96,4	—	2,4
1903	99,0	2,6	—
1904	106,2	7,2	—
1905	104,5	—	1,7
1906	104,8	—	0,3
1907	105,2	0,4	—
1908	105,5	0,3	—
1909	106,6	1,1	—
1910	103,0	—	3,6
1911	108,7	5,7	—
1912	108,5	—	0,2
1913	111,1	2,6	—
1914	110,2	—	0,9
1915	122,9	12,7	—
1916	151,1	28,2	—
1917 (Junho)	183,3	32,2	—

Fonte: *Boletim da Previdência Social*, n.º 3, Abril-Agosto, 1917, p. 197.

Como se pode ver, o custo de vida, de 1914 em diante, foi-se, sucessivamente, agravando de maneira que, em 1918, os números-índices para o continente eram já quase triplos dos do ano-base ⁽⁸⁾; só para a cidade do Porto esses

⁽⁸⁾ Veja-se a forma de cálculo dos números-índices no *Boletim da Previdência Social*, n.º 3, Abril-Agosto, 1917, pp. 195-196. Não alterámos o critério por desconhecermos os preços dos géneros, ao longo dos anos, que a Repartição de Defesa Económica, da Direcção Geral da Previdência Social, utilizou.

indicadores eram, no ano do armistício, mais de três vezes e meia superiores aos do início da guerra.

Vejamos, agora, as variações verificadas, relativamente à média do continente, nas duas maiores cidades do país.

QUADRO N.º 2

Preços a retalho de 25 géneros destinados à alimentação, iluminação e lavagem

Ano	Mês	Números-índices		
		Continente	Lisboa	Porto
1914	Julho	100,0	100,0	100,0
1915	»	111,5	111,5	111,5
1916	»	137,1	137,1	137,5
1917	»	162,3	172,1	214,8
1918	»	292,7	234,2	377,6

Fonte: *Boletim da Previdência Social*, n.º 12-13, Outubro, 1921, Junho, 1922, p. 43.

A progressão do aumento dos preços continuará a fazer-se sentir, por forma que, em Junho de 1926 o número-índice, em relação a 1914, era 2010,31, para o continente, depois de ter sido 2770 em Outubro de 1924⁽⁹⁾. No entanto, e porque não pretendemos afastar-nos da questão central, ainda que julgássemos necessária a indicação anterior para que se não admitisse como isolado e dependente de um circunstancialismo pontual o aumento do custo de vida nos anos que nos interessam, no entanto, dizíamos, em 1916, a situação portuguesa (cidade de Lisboa) era praticamente igual à da Itália, pouco melhor

⁽⁹⁾ *Boletim da Previdência Social*, n.º 16, Janeiro-Dezembro, 1925, p. 3.

que francesa (cidade de Paris) e consideravelmente melhor que a inglesa (cidade de Londres). A este respeito analisemos o quadro número 3.

QUADRO N.º 3

Ano	Número-índice			
	Portugal (Lisboa)	Grã-Bretanha (Londres)	França (Paris)	Itália
1900	100,0	100,0	100,0	100,0
1901	98,8	100,4	100,0	100,0
1902	96,4	101,0	95,0	99,0
1903	99,0	102,8	98,0	99,0
1904	106,2	102,4	99,0	97,0
1905	104,5	102,8	97,0	99,0
1906	104,8	102,0	95,0	99,0
1907	105,2	105,0	100,0	101,0
•	•	•	•	•
•	•	•	•	•
•	•	•	•	•
1911	108,7	109,4	117,0	118,0
1912	108,5	114,5	115,0	120,0
1913	111,1	114,8	118,0	—
1914	110,2	116,8	116,0	113,0
1915	122,9	148,6	135,0	135,0
1916	151,1	181,3	159,0	151,0

Fonte: *Boletim da Previdência Social*, n.º 3, Abril-Agosto, 1917, p. 197.

Tivemos oportunidade de constatar que este surto de instabilidade laboral se encaminhou para greves gerais, regionais, que, embora de curta duração, foram significativas pelo número de medidas repressivas a que obrigaram.

QUADRO N.º 12

Greves gerais no norte de Portugal, de 31/10/1915 a 1/1/1916

<i>Localidades</i>	<i>Tempo de duração</i>	<i>Motivo</i>
Guimarães	2 dias	Solidariedade com os trabalhadores têxteis da região.
Porto	5 dias	Aumento do custo de vida e luta por horário de trabalho de 8 horas.
Matosinhos	5 dias	Os mesmos da greve geral do Porto.

Fonte: *O Primeiro de Janeiro*.

Mas a instabilidade nos sectores laborais urbanos não era única — talvez fosse a mais visível. Nos primeiros dias do ano de 1916 começava a alastrar o descontentamento a toda a população do país. Do período que investigámos detectámos três tipos distintos de actuação das populações: motins, comícios e greves. Em todas essas movimentações de massas estava subjacente uma das duas questões, ou ambas em simultâneo: falta de géneros alimentícios e insuficiência financeira para satisfazer as necessidades aquisitivas mais elementares.

É sempre difícil e, de certo modo, arriscado apresentar de forma sintética os resultados de investigações do tipo da que levámos a cabo. Todavia, para a compreensão da situação nacional em vésperas da declaração de guerra, entre não apresentar nada e apresentar quadros sinté-

ticos, parece-nos preferível e até indispensável a última hipótese ⁽¹⁶⁾.

QUADRO N.º 13

Motins populares, em Portugal, entre 1/1 e 7/2/1916

<i>Distritos</i>	<i>Número de motins</i>	<i>Motivos (sumários)</i>
Aveiro	2	Aumento de preços, dificuldade em obter milho.
Braga	9	Saída de milho da região; açambarcamento.
C. Branco	7	Saída de milho e centeio da região; açambarcamento.
Coimbra	1	Saída de géneros da região.
Évora	3	Aumento do custo de vida; saída de trigo da região.
Faro	3	Aumento do custo de vida; falta de farinha.
Guarda	2	Saída de milho da região.
Lisboa	4	Aumento do custo de vida; repressão popular; saída de batata da região. (Nota: em 29/1 deram-se assaltos organizados a armazéns na cidade de Lisboa).
Portalegre	4	Aumento do custo de vida; saída de cereais da região; açambarcamento.
Porto	27	Aumento do custo de vida; falta de milho; açambarcamento de milho; saída de milho da região; assaltos a casas de lavradores.
Santarém	1	Falta de géneros.
V. Castelo	2	Saída de géneros; açambarcamento de milho.
V. Real	1	Açambarcamento de géneros.
Viseu	3	Açambarcamento de milho; saída de milho da região.
TOTAL	69	

Fonte: Imprensa diária de Lisboa (*Diário de Notícias*, *O Século*, *A Luta*, *República*).

⁽¹⁶⁾ Contamos dar a público um estudo desenvolvido do período de 1/1/1916 a 10/3/1916, no qual estamos trabalhando.

Da observação simples do quadro n.º 13 resulta evidente a preponderância de motins populares no litoral sobre o interior do país, bem como do norte sobre o centro e sul. Se outras conclusões quiséssemos tirar poderíamos associar a industrialização e a não industrialização à existência de motins ou, ainda, a influência monárquica e clerical e, ainda mais, a preponderância do Partido Socialista e da União Operária Nacional. Mas não são estas as pistas que, de momento, nos interessam.

QUADRO N.º 14

Comícios populares, em Portugal, entre 1/1 e 7/2/1916

<i>Distritos</i>	<i>Número de comícios</i>	<i>Motivos (sumários)</i>
Beja	3	Aumento do custo de vida; saída de géneros.
Coimbra	1	Aumento do custo de vida.
Évora	1	Aumento do custo de vida.
Faro	1	Açambarcamento de géneros.
Portalegre	1	Custo de vida — tabela de preços de géneros.
Porto	2	Preço do milho; falta de milho.
Viseu	2	Aumento do custo de vida; saída de milho.
TOTAL	11	

Fonte: Imprensa diária de Lisboa (*Diário de Notícias*, *O Século*, *A Luta*, *República*).

Da observação sumária deste quadro quase se poderia dizer que a população do sul do país, neste período, estava mais para «falar» que a do norte, e que as razões debatidas nestas assembleias populares estavam centradas na carestia de vida e na falta de géneros alimentícios. No entanto se compararmos o quadro n.º 14 com o seu antecedente constatamos que a população do país, no período em causa, estava muitíssimo mais vocacionada para

a acção que para a discussão e exposição dos seus problemas.

Vamos, agora, associar à questão que afectava todos em geral — a alimentação — a outra face condicionante: o ganhar para custear o sustento.

QUADRO N.º 15

Greves, em Portugal, entre 1/1 e 7/2/1916

<i>Distritos</i>	<i>Número de greves</i>	<i>Número de dias</i>	<i>Motivos (conhecidos)</i>
Braga	2	3	Subida do preço da carne.
C. Branco	1	7	Têxteis — Aumento de salários.
Évora	3	?	Trabalhadores rurais — Aumento de salários.
Faro	1	1	Trabalhadores rurais — Aumento de salários.
Lisboa	4	39	Construção civil e canteiros — Aumento de salários.
Portalegre	3	?	Trabalhadores rurais — Carestia da vida.
Porto	5	?	Operários — Aumentos de salários.
Santarém	12	?	Trabalhadores rurais — Carestia da vida.
V. Castelo	2	?	Canteiros e pedreiros — Aumentos de salários.
TOTAIS	33	50 (conhecidos)	

Fonte: Imprensa de Lisboa (*Diário de Notícias*, *O Século*, *A Luta*, *República*, *O Mundo*, *Germinal*).

Julgamos que, como amostra, os dados apresentados são suficientes para deles se concluir da insatisfação generalizada que se vivia em Portugal, em vésperas da declaração de guerra, e das suas causas; as tónicas da instabilidade eram: de âmbito nacional; tinham como razão

fundamental o aumento do custo de vida; a falta de géneros alimentícios, nomeadamente, os mais essenciais: cereais, batata e carne, o seu açambarcamento e comercialização fora das regiões produtoras. É possível concluir, adicionalmente, que as regiões mais contestárias eram as do norte-litoral do país e que usavam de métodos extremados de luta — motins populares — contra processos mais moderados — comícios e greves.

Havia localidades em situação desesperada de *fome*, como Niza, onde a Câmara Municipal teve de comprar géneros para alimentar a população ⁽¹⁷⁾, Vila Velha de Rodão ⁽¹⁸⁾ e Alcáçovas ⁽¹⁹⁾. Também nesta época, começam a aparecer na imprensa de Lisboa as primeiras notícias de falta de trabalho na província — indicador da crise que se vai agudizar mais tarde; foi o caso do apelo que de Castro Verde chegava no sentido de se abrirem as minas ⁽²⁰⁾, a tentativa de dar emprego a todos os trabalhadores rurais desocupados em Viana do Alentejo ⁽²¹⁾ e o da carência de trabalho na Figueira da Foz ⁽²²⁾.

Outros sintomas da crise que se esboçava são os despedimentos colectivos, como o de 1500 operários da construção civil feito pela Sociedade Estoril ⁽²³⁾ e o receio que o mesmo pudesse acontecer nas fábricas de peixe na cidade de Faro ⁽²⁴⁾. Todavia, parece começar a esboçar-se um fenómeno de assimetria de disponibilidades laborais. Assim, em Muge — distrito de Santarém —, ao mesmo tempo que sobem o custo de vida e os salários faltam trabalhadores ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ *Diário de Notícias*, 23/1/1916, p. 2.

⁽¹⁸⁾ *Diário de Notícias*, 23/1/1916, p. 2.

⁽¹⁹⁾ *O Século*, 10/1/1916, p. 1.

⁽²⁰⁾ *O Século*, 27/1/1916, p. 4.

⁽²¹⁾ *Diário de Notícias*, 8/1/1916, p. 3.

⁽²²⁾ *Diário de Notícias*, 10/1/1916, p. 1.

⁽²³⁾ *Diário de Notícias*, 3/2/1916, p. 2.

⁽²⁴⁾ *O Século*, 10/1/1916, p. 1.

⁽²⁵⁾ *Diário de Notícias*, 3/2/1916, p. 4.

A situação poder-se-á espelhar, sinteticamente, no quadro que se segue.

QUADRO N.º 16

Informações sobre a situação sócio-económica entre 1/1 e 7/2/1916, em Portugal

<i>Distrito</i>	<i>Número de informações</i>	<i>Tipo de informações (genérico)</i>
Aveiro	7	Falta de milho; subida do custo de vida; boa colheita de vinho.
Beja	3	Subida do custo de vida; pedido de trabalho; subida do preço da carne de porco.
Braga	8	Subida do custo: de vida, da carne, do peixe, do milho; aumento do açambarcamento; falta de: batata, milho, géneros; detecção de géneros estragados.
Bragança	2	Aumento do custo de vida; falta de batata.
C. Branco	6	Aumento do custo de vida; falta de alimentos; falta de milho e centeio.
Coimbra	4	Aumento do custo de vida; faltas de: géneros, batatas e trabalho.
Évora	8	Aumento: de custo de vida, da carne, de géneros em geral; falta: de alimentos, de azeite, de trabalho.
Faro	9	Aumento de: custo de vida, do peixe, dos alimentos em geral; falta: de farinha, de trigo, de géneros em geral; risco de perda de trabalho.
Guarda	1	Aumento do custo dos géneros; subida de salários; <i>déficit</i> salarial.
Leiria	3	Falta de milho e batata; elevação dos preços dos alimentos.
Lisboa (não cidade)	14	Aumento: de custo de vida, de géneros alimentares, das dificuldades, do peixe, do vinho, da carne; falta: de batata, de milho; estabilidade do preço do vinho; má qualidade da farinha; despedimentos colectivos.
Portalegre	11	Aumento do custo de vida; falta total de géneros; falta: de carne de porco, de milho, de carne, de batata, de queijo.

<i>Distrito</i>	<i>Número de informações</i>	<i>Tipo de informações (genérico)</i>
Porto	7	Falta total de milho (Marco de Canavezes e St.º Tirso); falta de géneros (Gondomar); aumento do custo de vida; falta de milho.
Santarém	5	Aumento do custo de vida; falta total de milho (Mouriscas); aumento de salários e falta de trabalhadores.
Setúbal *	4	Aumento do preço da carne de vaca; falta de trigo; falta total de trigo (Torrão).
V.Castelo	1	Aumento do preço da carne e da manteiga.
V. Real	4	Aumento do custo de vida — níveis desesperados (Vila Real) —; falta de batata; estabilização do preço do vinho.
Viseu	10	Aumento sem controle dos preços; aumento do custo de vida; falta: de géneros, de trigo, de batata, de cereais; falta total de milho (Carregal do Sal).
TOTAL	107	* À época era distrito de Lisboa.

Fonte: Imprensa de Lisboa (*Diário de Notícias, O Século, A Luta, O Mundo, República, Germinal*).

3. PAPEL DO ESTADO — OS ORÇAMENTOS

Parece-nos que, para completar o quadro, bastante sumário, da situação económica e social de Portugal, nas vésperas da declaração de guerra da Alemanha, teremos de nos debruçar sobre a questão orçamental conjugando-a, por um lado, com a respectiva execução orçamental e, por outro, com a dívida pública, os empréstimos externos e os transportes marítimos.

Como já atrás referimos, foi Afonso Costa, aquando do seu primeiro governo, quem pôs fim à situação, quase endémica, de constantes saldos negativos no orçamento do Estado.

A situação deficitária era resultante de receitas insuficientes à cobertura das despesas, sempre constantemente aumentadas. O *déficit* era, regra geral, satisfeito por recurso ao empréstimo ora externo, ora interno. Afonso Costa enveredou, ousadamente, por uma política orçamental que passava pela compressão das despesas do Estado e, em simultâneo, pagamento da dívida flutuante externa. A consequência, a curto prazo, foi a de ganhar a confiança do interior e do estrangeiro.

Não deixará de ser interessante comparar os orçamentos com a sua execução (conta de gerência do Estado), tomando como moeda a libra-ouro.

QUADRO N.º 17

Ano económico	Receita (milhares £ ouro)		Despesa (milhares £ ouro)		Saldo (milhares £ ouro)	
	Orçamt. ^a	Executada	Orçamt. ^a	Executada	Orçamt. ^o	Executado
1910—1911	14 598	14 408	15 154	14 469	—556	—60
1911—1912	15 558	13 381	15 596	14 584	—398	—1 203
1912—1913	14 855	16 591	15 608	16 473	—753	+117
1913—1914	14 346	14 537	14 161	13 280	+185	+1 257
1914—1915	13 153	12 449	12 562	16 371	+590	—3 922
1915—1916	11 343	13 248	12 884	18 596	—1 540	—5 348
1916—1917	11 682	12 853	11 956	19 536	—274	—6 683

Fonte: A. H. de Oliveira Marques, *História da 1.ª República Portuguesa — As Estruturas de Base*, pp. 466 e 471.

A disparidade entre os saldos orçamentais e os de gestão efectiva do orçamento em 1912-1913 resulta de um substancial acréscimo das receitas executadas; a do ano de 1913-1914 provém de um acréscimo das receitas executadas e de uma compressão das despesas executadas (inferiores às orçamentais); a do ano de 1914-1915 resulta

da diminuição das receitas executadas e de um substancial aumento das despesas executadas. Quer dizer, em suma, o ano económico de efectivo controlo orçamental foi o de 1913-1914, enquanto o seguinte prometia — na medida em que o orçamento é uma previsão — dar continuidade à boa gestão. Se, em 1914-1915, as receitas foram inferiores aos valores estimados dever-se-á procurar a diferença, principalmente, na redução do comércio externo; se as despesas foram superiores ao cálculo inicial a diferença encontra-se no aumento das despesas militares. Vejamos estes efeitos separadamente.

QUADRO N.º 18

Comércio externo (milhões de £)

<i>Ano</i>	<i>Importação</i>	<i>Exportação</i>	<i>Déficit</i>
1911	13,93	6,97	6,96
1912	15,00	6,90	8,10
1913	16,99	6,74	10,25
1914	12,24	4,79	7,45
1915	11,28	4,98	6,30
1916	18,39	7,97	10,42
1917	17,78	7,14	10,64

Fonte: A. H. de Oliveira Marques, *A 1.ª República Portuguesa (Alguns aspectos estruturais)*, p. 119.

Como se constata, nas importações de 1913 para 1914 houve um decréscimo de 4,75 milhões de libras e nas exportações outro de 1,95, o que se reflectiu, obrigatoriamente, nas receitas alfandegárias; o decréscimo continua a verificar-se, em relação às importações, em 1915, muito

embora, em relação às exportações, se tenha recuperado um pouco ⁽²⁶⁾.

Observemos, agora, a distribuição percentual das despesas orçamentadas para os ministérios militares, em relação ao total das despesas nacionais.

QUADRO N.º 19

Ano	Ministério da Guerra	Ministério da Marinha	Despesas de Guerra	Total
1910/11	14,2	5,2	—	19,4
1911/12	16,6	5,4	—	22,0
1912/13	15,0	5,7	—	20,7
1913/14	16,8	5,5	—	22,3
1914/15	11,0	4,3	27,6	42,9
1915/16	9,5	3,3	37,0	49,8

Fonte: A. H. de Oliveira Marques, *História da 1.ª República Portuguesa — As Estruturas de Base*, pp. 482-483.

Os anos económicos de 1914-1915 e 1915-1916, nos quais o salto negativo da execução orçamental subiu em flecha, correspondem, como se pode ver, à duplicação da percentagem de aplicação de verbas na despesa nos ministérios militares.

Em síntese temos:

a) ano económico de 1914-1915 — redução efectiva de receitas, que se pode imputar à redução do comércio ex-

⁽²⁶⁾ Atente-se na afirmação, talvez exagerada, que Afonso Costa produziu, em 1/8/1917, na sessão secreta no Senado da República: «A receita da Alfândega que a guerra fez desaparecer (...)» in A. H. de Oliveira Marques, *Afonso Costa, Discursos Parlamentares: 1914-1926*, p. 358. Note-se, também, a sua preocupação em aumentar as receitas aduaneiras já no final de 1915, consultando a acta n.º 9 da reunião do conselho de ministros, in *O Segundo Governo de Afonso Costa*, pp. 60-61.

terno; aumento efectivo de despesas, que se pode imputar ao aumento de despesas com os ministérios militares;

b) ano económico de 1915-1916 — aumento das receitas efectivas, que se pode imputar à retoma do comércio externo; aumento das despesas efectivas, que se pode imputar ao aumento das despesas com os ministérios militares, por um lado, e, por outro, com os subsídios de pagamento de géneros alimentares importados, em especial trigo (²⁷).

4. POLÍTICA ECONÓMICA E DIPLOMÁTICA RUMO À BELIGERÂNCIA

Convirá, agora, determo-nos sobre a outra vertente, que atrás referimos, da situação económica antes da declaração de guerra da Alemanha a Portugal: a dívida pública, os empréstimos externos e os transportes marítimos.

Dissemos que o modo de subsidiar os *deficits* orçamentais crónicos era a criação de dívida pública interna e externa, podendo esta tomar a forma de empréstimos.

Quando Afonso Costa conseguiu, em 1913, o primeiro orçamento com saldo positivo estabeleceu as condições para a extinção do recurso às fontes tradicionais de financiamento do *déficit*. Dada, em 1914, a eclosão do conflito e as imediatas consequências sobre as receitas e despesas do Estado, houve que, em 1916, lançar mão de um novo empréstimo público interno (²⁸). Este retrocesso resultou

(²⁷) Consultem-se os discursos de Afonso Costa, nomeadamente: de 2/12/1915 — declaração ministerial do segundo governo do estadista democrático — que se refere à adopção de medidas «de circunstância» para baratear as subsistências; de 20/12/1915, onde refere o desaparecimento do «imposto de trigo exótico» no valor de 1500 a 1600 contos/ano «para evitar que o preço do pão se eleve, com gravame para as classes pobres», in A. H. de Oliveira Marques, *Afonso Costa, Discursos... 1914-1926*, pp. 106; 135.

(²⁸) A. H. de Oliveira Marques, *História da 1. República Portuguesa — As Estruturas de Base*, p. 489.

do somatório dos efeitos provocados por insuficiente produção alimentar interna, diminuição da produtividade industrial, deficiente circulação interna dos bens essenciais, reduzida frota marítima comercial e, finalmente, decréscimo da circulação marítima assegurada por frotas mercantes estrangeiras. Com a guerra, em 1914, Portugal iniciou um processo acelerado de crise, que desembocaria no colapso a curto prazo se, a tempo, não fosse encontrada uma solução retardadora.

Em 1918, ainda se combatia na Europa, havia em Portugal quem teorizasse, como solução, a «fórmula de economia independente, (...) e que parece nem sequer se ter adoptado como uma necessidade, a *diminuição do consumo*, como contrapartida da produção, é elemento económico pelo qual se devia ter procurado atenuar a crise pavorosa do actual momento». E, para tal, dever-se-ia diminuir «as compras no exterior» e conseguir uma «diminuição do consumo total» ⁽²⁹⁾.

A tese oposta sintetizava-se nas seguintes palavras de Afonso Costa: «Há despesas a fazer com a guerra no nosso país, sem dúvida, e também se tem de tratar do alargamento de indústrias para depois da guerra para fazer com que Portugal aproveite esta ocasião tão delicada da sua vida para se fortalecer»; e continuava: «(...) fomentar o desenvolvimento da economia pública porque, enquanto uns vão bater-se contra o inimigo, (...) os outros, que não podem realizar essa obra de guerra, que façam a obra de paz e progresso, que é obra de tanta importância como aquela» ⁽³⁰⁾.

Julgamos que este terá sido o programa que norteou, do ponto de vista económico, a atitude do «arquitecto» da beligerância portuguesa, muito embora só o tivesse expressado depois de ter assegurado a participação nacional

⁽²⁹⁾ António de Oliveira Salazar, *Ibid.*, p. 337.

⁽³⁰⁾ A. H. de Oliveira Marques, *Afonso Costa... 1914-1918*, pp. 204-205.

na guerra na Europa ⁽³¹⁾, ainda que conhecesse as vantagens que daí adviriam, como o afirmou em 3 de Janeiro de 1916 em reunião de conselho de ministros, como mais à frente veremos. E porque adoptou tal reserva? Porque havia, acreditamo-lo, que negociar com o governo da Grã-Bretanha a ajuda económica e financeira que evitasse «(...) que as carreiras de navegação, especialmente as que respeitam ao transporte de carvão e de trigo, pudessem ser suprimidas dum momento para o outro, (...)» e o país ficasse «(...) então em circunstâncias de não poder viver, (...)» ⁽³²⁾. É, por um lado, este tipo de receio e, por outro, a necessidade de recorrer a um empréstimo externo — na Grã-Bretanha — que vai condicionar a atitude cautelosa de Afonso Costa para *obrigar* o governo inglês a invocar a aliança, convidando Portugal a tornar-se beligerante. Vejamos, tanto quanto é possível saber-se, como decorreram, de lado a lado, os diferentes passos que conduziram ao fim almejado pelo estadista português.

Todas as facilidades que o governo de Lisboa havia concedido à Grã-Bretanha, desde o início das hostilidades, foram sempre a título de aliado e sem pedido de contrapartidas. No entanto, uma tal franqueza não invalidou que no Foreign Office prevalecesse a ideia que «(...) o que eles (portugueses) querem é dinheiro; (...)» ⁽³³⁾. Se o raciocínio não era errado, era incompleto, porque a necessidade financeira visava evitar o caos económico e, mais do que isso, conseguir a participação no desenvolvimento que, presumia-se, viria no pós-guerra, como atrás vimos.

Em 3 de Janeiro de 1916, Afonso Costa expõe ao conselho de ministros a necessidade de se contrair um em-

⁽³¹⁾ Só o disse em 7/8/1916.

⁽³²⁾ A. H. de Oliveira Marques, *Afonso Costa... 1914-1926*, discurso proferido em 25/2/1916, p. 165.

⁽³³⁾ R. Sperling, 17/2/1915, citado por John Vincent-Smith, *Ibid.*, p. 116.

préstimo de 3 milhões de libras «Para acudir agora à situação cambial (...) com o que procederá à compra de material de guerra, trigo, etc., fugindo assim à especulação cambial. Isto deve alivar um pouco, pois que a falta de procura de ouro pelo Estado na praça se traduziria em benefício do câmbio, favorável ao comércio. Com esta atmosfera preparada e beneficiada, trabalhará então no lançamento de um empréstimo interno de 100 000 contos a 5 % em séries, (...)» ⁽³⁴⁾. Esta era a estratégia que se propunha seguir no caso de Portugal não se tornar beligerante, porque, se o fosse «Seria então a segunda fase do problema, em que é impossível marcar o limite dos nossos sacrifícios económicos (...). *Mas então teríamos que considerar-nos dentro das bases do pacto da recíproca colaboração material e económica fixados entre os aliados* (sublinhado nosso) ⁽³⁵⁾. O caso a prever e a acautelar agora é só o da nossa não participação na guerra, porque nestas condições temos que ater-nos só aos nossos próprios recursos, agora e depois da guerra. A nossa não participação na guerra, não tanto económica como politicamente, não nos pode trazer vantagens, visto que já sofreremos pelo auxílio prestado as consequências económicas mais sensíveis. Militar e economicamente precisamos valorizar-nos (...)» ⁽³⁶⁾. Claro que, pressente-se na frase final de Afonso Costa uma contradição com o que anteriormente havia dito, mas julgamos que houve a intenção de desviar as vantagens da intervenção do aspecto económico para o aspecto político, com o fim de motivar para a beligerância alguns dos componentes do conselho que,

⁽³⁴⁾ A. H. de Oliveira Marques, *O Segundo Governo de Afonso Costa*, p. 67.

⁽³⁵⁾ Veja-se, páginas atrás, quando nos referimos àquilo que julgamos ser o seu programa económico — nota (30).

⁽³⁶⁾ Idem, *Ibid.*, pp. 67-68.

embora democráticos, punham reticências à participação na guerra ⁽³⁷⁾.

Em 20 de Dezembro de 1915 já, em reunião do governo, o Ministro do Interior se havia referido a várias ocorrências relacionadas com saída de géneros alimentícios em Viana (do Castelo?), Viseu, Vila Real, Tondela, Pesqueira, Portalegre, Beja e Loures ⁽³⁸⁾. Também, nessa altura, se tratou de um projecto de diploma legal que regulasse as questões relacionadas com as subsistências. O governo estava, portanto, atento ao panorama social e económico do país, que se agravava, como atrás vimos, de semana para semana. As dificuldades que, internamente, se viviam impunham uma saída no exterior. Conhecedor, como estava, da carência de transportes marítimos em que se debatia a Grã-Bretanha ⁽³⁹⁾ e sofrendo, também, consequência de uma «neutralidade condicional», os seus efeitos, o Ministro da Guerra, Norton de Matos, sugeriu, em 22 de Janeiro de 1916, que fosse incluída na lei das subsistências, que se discutia no Parlamento, «(...) qualquer disposição que autorizasse o Governo a requisitar as subsistências que lhe sejam precisas para a defesa nacional, ainda que em trânsito» ⁽⁴⁰⁾. Repare-se que este acrescento à lei das subsistências é proposto, em reunião de conselho de ministros, a 22 e, a 24 de Janeiro, já Afonso Costa afirmava que andava «(...) tratando juntamente com o ministro dos Estrangeiros e com o ministro inglês (...)» o problema relativo aos «(...) transportes e à utilização

⁽³⁷⁾. Ministros do Interior, das Colónias e da Justiça, respectivamente, Artur Rodrigues de Almeida Ribeiro, Alfredo Rodrigues Gaspar, João Catinho de Meneses; (*vide*, Idem, *Ibid.*, acta n.º 15, pp. 98-110).

⁽³⁸⁾ Idem, *Ibid.*, acta n.º 9, p. 61.

⁽³⁹⁾ Desde Abril de 1915 que o Ministério da Marinha Britânico punha a questão de utilizar os navios recolhidos em portos portugueses (John Vincent-Smith, *Ibid.*, pp. 128-129).

⁽⁴⁰⁾ Idem, *Ibid.*, acta n.º 12, p. 83.

dos navios alemães refugiados nos nossos portos» ⁽⁴¹⁾. Em complemento a esta afirmação, disse: «(...) ir referir-se a um assunto que requiere ainda mais confiança, se é possível, de que todos os tratados no Conselho. A Inglaterra continua a insistir no aproveitamento dos navios alemães refugiados nas nossas águas, apresentando a questão agora sob um aspecto razoável. Se entrássemos na guerra, podíamos até fazer deles tomadia. Mas não: trata-se de conseguir comprá-los ou alugá-los, é a primeira fórmula, havendo só nisto de muito difícil realizá-lo sem que o dinheiro vá concorrer para alimentar a guerra contra os aliados» ⁽⁴²⁾. De imediato, Afonso Costa, delimita a solução quando recoloca a questão nestes termos: «Utilizar os navios não sendo por compra ou aluguer, sem estarmos em guerra, e empregá-los, não em nosso exclusivo benefício, mas entregando-os à Inglaterra, não é moral, e por isso nunca o faremos» ⁽⁴³⁾.

Este posicionamento correspondia a forçar o governo da Grã-Bretanha a aceitar a beligerância nacional, se queira poder utilizar alguns dos navios apresados. Por outro lado, Afonso Costa, dá a indicação de pretender continuar as conversações com o intermediário do negócio com os alemães, mostrando-se consciente que se a aquisição, ou aluguer, fosse possível para «(...) nosso exclusivo benefício, (...) também a Inglaterra não aprovaria (...)» ⁽⁴⁴⁾. Entretanto, a 29 de Janeiro, surge nos jornais de Lisboa a notícia da inesperada proposta, feita pelo Ministro do Fomento, de juntar mais o seguinte artigo à lei das subsis-

⁽⁴¹⁾ Idem, *Ibid.*, acta n.º 13, p. 85. Note-se, no entanto, que a questão da requisição dos navios já vinha, com conhecimento português, de muito mais de trás — 5 e 6 de Agosto — conforme definição do governo britânico; (veja-se *Documentos apresentados... República*, pp. 190-192).

⁽⁴²⁾ A. H. de Oliveira Marques, *O Segundo Governo de Afonso Costa*, acta n.º 13, p. 87.

⁽⁴³⁾ Idem, *Ibid.*, acta n.º 13, p. 87.

⁽⁴⁴⁾ Idem, *Ibid.*, acta n.º 13, p. 87.

tências, em discussão no Parlamento: «O governo poderá requisitar em qualquer ocasião as matérias-primas e os meios de transporte que forem indispensáveis à defesa e economia nacional que se encontrem nos domínios da República, incluindo as águas territoriais» ⁽⁴⁵⁾. Uma tal disposição corresponde a uma alusão declarada à questão dos navios alemães e funciona para os dois lados, isto é, pressiona os armadores ao negócio e aguça o desejo britânico de ver solucionado, por Lisboa, um problema que atormenta o Almirantado. Vejamos, agora, como se equacionava, na capital do império britânico, esta situação.

Pressionado o Gabinete de Guerra, pelo Ministério da Marinha, para conseguir a totalidade, ou parte, da tonelagem que representavam os navios germânicos surtos em portos portugueses, nunca foi encontrada a melhor solução até que Lord Kitchener decidiu que os navios seriam pedidos ao governo de Lisboa, dando-se-lhe o apoio britânico, se fosse necessário apelar para a Aliança. O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Sir Edward Grey, «(...) sucumbiu rapidamente à clara tentação de ligar este último pedido a Portugal com a intenção que este manifestara recentemente de iniciar negociações em Londres para obter um crédito de 2 milhões de libras» ⁽⁴⁶⁾. Em 28 de Dezembro de 1915, isto é, seis dias antes de Afonso Costa dar conhecimento, ao conselho de ministros, das negociações do empréstimo e de definir as estratégias a adoptar no caso de Portugal ser, ou não, beligerante, Grey lançava o seguinte despacho «Portugal tem direito a este empréstimo depois de diversos bons serviços que nos tem prestado e decerto o receberá se requisitar os navios alemães para nosso uso» ⁽⁴⁷⁾. Note-se como o governo português,

⁽⁴⁵⁾ *Diário de Notícias*, 29/1/1916, p. 1.

⁽⁴⁶⁾ John Vincent-Smith, *Ibid.*, p. 129.

⁽⁴⁷⁾ Citado por John Vincent-Smith, *Ibid.*, p. 129. A única alusão possível a esta ligação resulta da leitura da parte final do telegrama de Teixeira Gomes, de 5/8/1915, onde se diz que o governo britânico não

provavelmente sem conhecimento deste despacho, foi conduzindo toda a sua actuação por forma concordante à obtenção do empréstimo, mas fazendo prevalecer, por um lado, a maior importância que tinha para a Grã-Bretanha a confiscação dos navios comparada com o empréstimo, e, por outro, criando as condições à não cedência à requisição sem se tornar beligerante.

Entretanto, no dia seguinte (30/1/1916) ao aparecimento, nos jornais de Lisboa, da notícia da nova proposta feita, no Parlamento, pelo Ministro do Fomento, Sir Lancelot Carnegie comunicou que o governo britânico inquiria do governo da República «(...) se este julga possível requisitar (...)» os navios alemães, estando o governo de Sua Magestade «(...) pronto a entender-se para tal fim, como é de supor, com as companhias portuguesas que fossem autorizadas a contratar o afretamento dos navios em questão» ⁽⁴⁸⁾.

A manobra legislativa de Lisboa certamente não passou despercebida ao governo britânico, tanto mais que, na nota verbal a que nos vimos a referir, se faz alusão a que a Itália «(...) por Decreto Real, se reservou o direito de requisitar todos os navios estrangeiros em portos italianos e, sem declarar a guerra à Alemanha, pôs este direito em vigor com respeito aos navios alemães» ⁽⁴⁹⁾.

Exactamente um mês depois (a 28/1/1916) do despacho, que transcrevemos, de Edward Grey, Afonso Costa informava o conselho de Ministros «(...) do interesse nascente da Inglaterra pela nossa vida económica. (...) Das conversas que teve com o intermediário das negociações

poderá apoiar o governo de Lisboa no caso de este declarar guerra à Alemanha por sua conta e risco, através do fornecimento de munições «(...) nem assistência financeira excepto por meio do afretamento ou compra dos navios mercantes alemães que sejam apreendidos em água portuguesas»; in *Documentos Apresentados ... República*, pp. 190-191.

⁽⁴⁸⁾ *Documentos Apresentados ... República*, pp. 217-218.

⁽⁴⁹⁾ *Ibid.*, pp. 217-218.

(do empréstimo) colheu a impressão da atmosfera favorável que começa a fazer-se na Inglaterra a nosso respeito, (...)» ⁽⁵⁰⁾. Entretanto, na mesma altura dava conhecimento que o empréstimo era de 2 milhões de libras. O que acontecia ao outro milhão? É que «Graças principalmente à sua (de Percy) insistência no assunto o crédito de 2 milhões de libras não ficou sujeito a qualquer condição, mas dependendo 1 outro milhão da requisição dos navios» ⁽⁵¹⁾. Teria Afonso Costa conhecimento desta *nuance* das negociações do empréstimo? Da leitura das actas das reuniões do conselho de ministros não se depreende, imediatamente, a afirmativa; todavia, fica claro que o empréstimo teve o «assentimento e os bons ofícios do Governo inglês»; que se criou o clima necessário «a maiores empreendimentos financeiros, o que conseguirá aliviar o Governo e o País das especulações cambiais»; e que «o País deve fazer todos os esforços para corresponder a esta expectativa favorável, e uma das formas é preparar-se para dar satisfação aos seus compromissos internacionais. *Toca este problema, cujo conhecimento será imediato em Inglaterra, e terá as suas consequências com a questão das subsistências e transportes* (sublinhado nosso). É, como o Conselho vê, uma questão gravíssima e que domina toda a nossa política, *podendo dizer-se que dela resulta a vida ou a morte do País* (sublinhado nosso). É por isso que chama para ouvi-los (os ministros), *não só sobre a operação financeira a efectuar, como e principalmente sobre a orientação a seguir* (sublinhado nosso), que há-de servir para regular o ministro dos Negócios Estrangeiros no papel da definição e aclaramento da nossa situação com a Inglaterra na guerra europeia, ao ministro da Guerra, e a ele como ministro das Finanças. *Que o conselho medite bem nas consequências dos seus votos*» (subli-

⁽⁵⁰⁾ A. H. de Oliveira Marques, *O Segundo Governo de Afonso Costa*, acta n.º 15, p. 99.

⁽⁵¹⁾ John Vincent-Smith, *Ibid.*, p. 130.

nhado nosso)⁽⁵²⁾. Afonso Costa, sem o ter dito claramente, é nossa opinião, tinha perfeito conhecimento das condições que o governo britânico impunha, daí os modos e, em certa medida, os receios que expressou. Pode, no entanto, admitir-se que, por decisão do próprio conselho, o relator, Augusto Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros, tenha escamoteado essa informação da acta..

Como resultado desta memorável reunião do conselho de ministros chega-se portanto, à situação clara de: aceitar as condições, mal expressas (?), do empréstimo; só aceitar a beligerância se solicitada pelo governo do Reino Unido.

Afonso Costa tinha «ganho» a primeira partida que, em síntese, se consubstanciava em: ter criado todas as condições para o governo britânico pedir a requisição dos navios alemães; e ter conseguido o empréstimo que possibilitava o reequipamento do exército e marinha e aliviar a pressão interna de falta de subsistências. Sir Edward Grey ia tentar «ganhar» a segunda partida, que se definia tão somente nos termos seguintes: obrigar o governo de Lisboa a requisitar os navios por sua iniciativa, para conseguir o direito ao outro milhão de libras, sem invocar a Aliança, mantendo Portugal afastado do teatro de guerra europeu. Antes de prosseguirmos na análise dos factos detenhamo-nos um pouco no «dilema» económico de Afonso Costa.

Se o governo de Lisboa se ativesse às condições de Londres, auferia três milhões de libras e parte dos navios alemães requisitados; tal facto acarretaria, ou não, levar Portugal para a guerra, por decisão de Berlim — provavelmente o governo germânico não veria conveniência económica na beligerância portuguesa⁽⁵³⁾; Portugal con-

⁽⁵²⁾ A. H. de Oliveira Marques, *O Segundo Governo de Afonso Costa*, acta n.º 15, pp. 98-99.

⁽⁵³⁾ Veja-se a opinião de John Vincent-Smith, *Ibid.*, p. 131.

tinuaria a depender, e cada vez mais, economicamente da Grã-Bretanha.

Se o governo de Lisboa não aceitasse as condições de Londres iria auferir três milhões de libras, parte dos navios alemães requisitados e «das bases do pacto da recíproca colaboração material e económica fixados entre os Aliados» ⁽⁵⁴⁾.

Atente-se que, a verificar-se a última hipótese — como se verificou —, não era pequena a importância deste benefício pois que, ainda Portugal não tinha enviado tropas para a Europa e já recebia convite para participar na Conferência Económica dos aliados, realizada em Paris de 14 a 17 de Junho de 1916, na qual Afonso Costa teve «(...) ocasião de defender uma (medida) que respeita às exigências mínimas de carácter económico, financeiro e político que devem fazer-se ao terminar a guerra, (...)» ⁽⁵⁵⁾. Nessa mesma Conferência bateu-se pela «(...) colocação dos nossos produtos continentais e coloniais, visto o comércio estar proibido por lei ou, pelo menos, impossibilitado de se exercer por motivos de carácter moral e patriótico (...)» ⁽⁵⁶⁾; por outro lado, a não beligerância nacional garantia que «Os barcos com trigo não viriam ao porto de Lisboa, nem a nenhum porto português; o carvão também não viria, não se arranjaría algodão, nem enxofre, nem folha de Flandres» ⁽⁵⁷⁾; mas porque beligerante, Portugal «(...) tem direito a reclamar auxílio aos aliados. Ainda hoje chegou ao Tejo um navio da América com trigo, que só nos foi cedido por sermos beligerantes, (...). Se Portugal não estivesse em guerra, estes navios não teriam vindo a Lisboa» ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁴⁾ A. H. de Oliveira Marques, *O Segundo Governo...*, acta n.º 10, p. 67.

⁽⁵⁵⁾ Idem, *Afonso Costa... 1914-1926*, p. 197.

⁽⁵⁶⁾ Idem, *Ibid.*, p. 196.

⁽⁵⁷⁾ Idem, *Ibid.*, p. 279.

⁽⁵⁸⁾ Idem, *Ibid.*, p. 279.

Como é que Sir Edward Grey «jogou» a segunda partida?

No dia 2 de Fevereiro de 1916, isto é, cinco dias depois do conselho de ministros em que Afonso Costa expôs as condições do empréstimo de 2 milhões de libras, o ministro britânico em Lisboa, Sir Lancelot Carnegie, entregou ao Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Soares, um *aide-mémoire* no qual, por determinação de Grey, se equiparava Portugal aos países neutrais e se insinuava que, se o governo de Lisboa não requisitasse os navios alemães, Londres retiraria as carreiras de navios britânicos dos portos nacionais ⁽⁵⁹⁾. Quer dizer, retomava-se a noção de R. Sperling, de 1915: o que Portugal quer é dinheiro. Claro que, pode hoje admitir-se, o ministro Edward Grey esperava, por parte de Lisboa, ou uma obediência imediata por receio da perda das promessas de empréstimo, ou uma renegociação deste, em particular da última *tranche*.

A 4 de Fevereiro, em reunião de conselho de ministros, Afonso Costa relatou a conversa que havia tido com Carnegie, na noite de 3, e de como interpretava a atitude inglesa. «Mas isso é a declaração de guerra económica a todas as nações não beligerantes», ter-lhe-á dito, ao que retorquiu o ministro britânico «É uma ameaça» ⁽⁶⁰⁾. Carnegie afirmou «(...) que a doutrina do *memorandum* seria geral na aplicação a todas as potências, incluindo a Espanha» ⁽⁶¹⁾. Afonso Costa ter-se-á batido de tal modo com o ministro britânico que este acabou por afirmar não compreender a obstinação de Sir Edward Grey «em não querer determinar-se a fazer referência à aliança» ⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁹⁾ Vejam-se: *Documentos Apresentados... República*, pp. 230-233 e John Vincent-Shith, *Ibid.*, pp. 130-131.

⁽⁶⁰⁾ A. H. de Oliveira Marques, *O Segundo Governo...*, p. 112.

⁽⁶¹⁾ Idem, *Ibid.*, p. 113.

⁽⁶²⁾ Idem, *Ibid.*, p. 114.

O presidente do ministério português via tão determinante, na óptica económica, a beligerância nacional que chegou a admitir, em reunião do conselho de ministros com o Presidente da República, a hipótese de Portugal declarar guerra à Alemanha, independentemente da invocação da aliança luso-britânica ⁽⁶³⁾, para, depois, requisitar os navios. Tratar-se-ia do receio de ver gorados os seus amplos projectos económicos por haver ministros dispostos a aceitar as condições britânicas? Ou, no caso de os ministros desconhecerem essas condições, seria a forma de garantir a entrada no *club* económico aliado, de conseguir os empréstimos ingleses, de ver ampliada a frota mercante nacional e de fazer face ao grave problema interno das subsistências?

A 11 de Fevereiro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros encontrou-se com Sir Lancelot Carnegie e verificou que a sua posição estava já profundamente alterada, tendo-lhe este chegado a perguntar «(...) os precisos termos em que o Governo português desejava que fosse feita a requisição dos navios» ⁽⁶⁴⁾. Esta modificação resultou, afinal, do Gabinete de Guerra ter anuído às condições portuguesas em 8 de Fevereiro de 1916 ⁽⁶⁵⁾ — as necessidades de guerra tinham-se imposto à diplomacia britânica; a diplomacia intervencionista portuguesa tinha conseguido o objectivo que paulatinamente havia perseguido desde 1914. A sobrevivência económica, tal como era entendida no momento, estava assegurada e não foram vãos os esforços de Afonso Costa se atentarmos no quadro das exportações portuguesas até 1920.

⁽⁶³⁾ Idem, *Ibid.*, p. 123.

⁽⁶⁴⁾ Idem, *Ibid.*, p. 137.

⁽⁶⁵⁾ John Vincent-Smith, *Ibid.*, p. 131.

QUADRO N.º 20

Comércio externo especial (milhões de £)

Ano	Exportações	Diferencial	
		Para mais	Para menos
1913	6,74	—	—
1914	4,79	—	1,95
1915	4,98	0,19	—
1916	7,97	2,99	—
1917	7,14	—	0,83
1918	10,56	3,42	—
1919	13,05	2,49	—

Fonte: A. H. de Oliveira Marques, *A 1.ª República Portuguesa — Alguns Aspectos Estruturais*, p. 119.

São notáveis os acréscimos de exportação nos anos de 1916 (no qual, nos nove meses finais, Portugal era já beligerante), de 1918 (no qual, só no último mês já não havia guerra) e de 1919 (ano do rescaldo do conflito). O acréscimo percentual, em libras, do comércio externo nacional, entre 1913 e 1918, representa mais de 50 %, e note-se que o grande desenvolvimento dá-se, exactamente, no ano em que se declara a beligerância portuguesa, já que em 1914 tinha havido uma redução de vendas ao exterior e, em 1915, uma ligeira subida, em relação ao ano anterior, a qual ficou aquém dos valores de 1913.

Como se pode explicar esta expansão de vendas ao estrangeiro (colónias, como tal, incluídas)? «A impossibilidade de realizar muitas das tradicionais importações viera abrir à produção interna perspectivas que até aí não tinha, permitindo o desenvolvimento de toda uma série de indústrias que noutras circunstâncias não seriam lucrativas» ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁶⁾ Veja-se António José Telo, *Decadência e Queda da I República Portuguesa*, 1.º vol., Lisboa, A Regra do Jogo, 1980, pp. 26-28.

Tentemos, agora, perceber a composição, percentual, do comércio externo português ao longo dos anos que vão de 1912 a 1920.

QUADRO N.º 21

*Composição percentual da exportação portuguesa
(partindo do valor em contos)*

Ano	% da exportação não industrial sobre a exportação total	% da exportação industrial sobre a exportação total (1)	% da exportação têxtil sobre a expor- tação industrial (2)
1912	89,5	10,5	32,4
1913	89,4	10,6	32,7
1914	87,8	12,2	34,5
1915	85,5	14,5	47
1916	86	14	42,5
1917	85,5	14,9	47,2
1918	87,8	12,2	47,2
1919	91	9	42,1
1919	83,1	16,9	52,2

Fonte: (1) e (2): A. H. de Oliveira Marques, *História da 1.ª República Portuguesa — As Estruturas de Base*, p. 221.

Vê-se claramente que os anos de conflito (1914-1918) animaram a produção industrial, muito embora a tivessem modificado qualitativamente já que houve atrofia nalguns sectores e desenvolvimento noutros (vejam-se, como paradigmáticos os anos de 1918 e 1919 que na exportação industrial, em relação ao total, apresentam percentagens baixas, mas que correspondem a pontos altos da exportação têxtil). A animação produtiva de âmbito industrial teve reflexos importantes na exportação consequente; nota-se que quase metade das exportações industriais se situavam na área dos têxteis que, com uma ligeira regres-

são no ano de 1916, subiu espectacularmente no ano de 1918 ⁽⁶⁷⁾.

A outra indústria portuguesa, que beneficiou das condições de guerra, foi a das conservas de peixe. Vejamos.

QUADRO N.º 22

Exportação de conservas de peixe

Ano	Toneladas
1912	27 450
1913	26 794
1914	20 263
1915	29 915
1916	29 107
1917	34 556
1918	37 548
1919	40 838
1920	36 242

Fonte: A. H. de Oliveira Marques,
História da 1.ª República Portuguesa — As Estruturas de Base, p. 226.

Os anos de 1917 e 1919 correspondem àqueles em que parece ter havido maior procura internacional, provavelmente, por ampliação de mercados. Poder-se-á pôr a questão: como é que, havendo dificuldades de navegação marítima, e estando Portugal comprimido entre o mar e um

⁽⁶⁷⁾ Note-se que o PIB a preços de mercado, reduzidos a preços de 1914, cresceu substancialmente de 1914 para 1915, entrando a decrescer nos anos seguintes até que, em 1918, era já inferior ao valor de 1913. No entanto, a preços correntes, o PIB (pm), em 1918, era já mais de o dobro do de 1914. Veja-se, de Nuno Valério, «O Produto Nacional de Portugal entre 1913 e 1947 — Uma primeira aproximação», in *Revista de História Económica e Social*, n.º 11, Jan-Jun, 1983, pp. 89-102.

país neutral, se escoavam os produtos? A resposta surge-nos natural: maior aproveitamento da tonelagem marítima que demandava os portos nacionais por Portugal ser um país beligerante. Vejamos.

QUADRO N.º 23

Ano	Mercad. ^a em via férrea (1)	Navios entrados em portos nacionais, oriundos de (2)					
		Grã-Bret. ^a	Portugal	E.U.A.	França	Alemanha	Total
1912	8 444 144	10 182 466	1 854 384	14 178	1 437 712	6 702 274	23 196 767
1913	8 361 643	10 000 888	1 832 994	40 663	1 886 121	7 428 092	24 568 120
1914	8 020 734	8 432 163	1 735 298	47 509	1 735 510	4 993 823	20 505 334
1915	8 627 386	6 757 946	1 647 459	127 986	1 297 252	3 770	13 045 901
1916	9 422 432	3 557 268	1 795 260	169 506	1 225 309	—	9 778 111
1917	7 083 045	1 390 513	1 537 902	361 145	546 979	—	4 906 599
1918	5 921 992	629 449	1 288 066	856 075	168 454	—	3 285 833
1919	5 596 633	3 428 373	1 818 749	2 083 385	916 395	4 085	10 640 642
1920	7 155 573	6 509 564	2 251 769	2 237 769	1 878 734	243 377	16 101 695

Fonte: (1) A. H. de Oliveira Marques, *História da 1.ª República Portuguesa — As Estruturas de Base*, p. 249.

(2) Idem, *Ibid.*, p. 268.

A via férrea apresenta o ponto culminante, como via de circulação e escoamento de produtos, no ano de 1916 — ano da beligerância nacional —, passando, daí para a frente, a decrescer a olhos vistos.

O conflito mundial faz diminuir a tonelagem total dos navios que demandaram portos nacionais, levando a Alemanha, segunda frota em portos portugueses, como era de supor, à paralisação total; 1918 foi o ponto baixo para as frotas britânica e francesa, mas assiste-se a um crescimento espantoso da passagem de navios dos EUA que, entretanto, eram, já então, beligerantes, facto que, de certo modo, vem compensar os decréscimos.

Desta análise pode concluir-se, integrando os valores relativos a 1918 dos quadros 21 e 22, que o escoamento da exportação portuguesa se fez grandemente em navios dos EUA — repetimo-lo, beligerantes, também.

Para onde se dirigiam os navios americanos? Principalmente para França e para a Grã-Bretanha, como se pode inferir do quadro seguinte.

QUADRO N.º 24

Países de destino das exportações (valor em contos)

<i>Ano</i>	<i>Grã-Bret.^a</i>	<i>Brasil</i>	<i>França</i>	<i>Alemanha</i>	<i>Colónias port.</i>
1912	7 280,9	6 723,5	1 675,8	3 000,6	4 891,5
1913	7 601,3	6 193,2	1 334,2	3 408,6	5 004
1914	8 246,2	3 817,2	1 054,1	1 518,8	5 189,7
1915	9 377,4	4 234,5	3 034,5	131,9	7 528,5
1916	13 131	4 981,3	13 193,1	20,9	9 659,8
1917	10 391,1	4 029,5	10 642	—	10 041,5
1918	28 248,5	4 567,5	18 339,4	0,5	13 209
1919	27 966,8	6 056,7	20 748,8	111,1	10 041,9

Fonte: A. H. de Oliveira Marques, *História da 1.ª República — As Estruturas de Base*, p. 294.

O ano em que houve menor tonelagem de navios britânicos e franceses em portos nacionais (1918), e maior de americanos, foi aquele em que mais se expandiram as exportações portuguesas, nomeadamente, para Inglaterra e França. Note-se que a expansão foi *real* e não de *transferência* da exportação para a Alemanha porque, além de maior volume facturado, correspondeu a um aumento de exportação para as colónias nacionais. É de realçar, também, o «salto» que as exportações tiveram no ano em que Portugal passa a ser beligerante (1916), o qual só encontra equivalente, ainda que relativamente menor, no de 1918.

Foi, quanto a nós, a ante-visão do *boom* orientado para o comércio externo, por um lado, e a solução de graves carências internas, por outro, que, economicamente, determinou Afonso Costa a lutar pela participação, activa e comprometida, de Portugal na guerra; aproveitar as facilidades que os Aliados davam à colocação dos produtos portugueses nos seus países, por estes terem empenhadas as suas energias económicas directamente no esforço de guerra, ao mesmo tempo que lhes colocava um problema de contra-partidas compensatórias, foi, afinal, o objectivo que Afonso Costa perseguiu com vista a um arranque industrializante, à medida das capacidades internas, que projectasse Portugal e os capitais portugueses na modernidade. Não era previsível, em 1914-1916, em Lisboa, capital de um país economicamente dependente, que, no pós-guerra, os vencedores do sangrento conflito fossem, também, vencidos. A crise económica que se seguiu à guerra, e que não poupou nenhum país, teve, em 1921, em Portugal os seus reflexos nefastos..

5. CONCLUSÃO

Tendo nascido a República em Portugal como fruto temporão do conflito militar que iria ensanguentar o mundo, internamente viveu, desde a primeira hora, as contradições determinantes da própria guerra: uma paz subordinada e, por isso, conformada em padrões de passado, ou um holocausto, do qual se esperava o surgimento de condições de vida mais livre e, economicamente, mais compensadora.

A guerra na Europa não trouxe ao mundo as esperanças que se delineavam em 1914. Ao dismantelar, de forma brutal, o equilíbrio precário do século XIX, as nações, todas as nações, viram-se a braços, uma escassa dezena de anos passados, com a pior crise económica do sistema.

Salvar-se da crise era, então, sinónimo de corte com a tradição democrática parlamentar.

Porque mais cedo viveu a contradição determinante da guerra, mais cedo a política e os políticos portugueses enveredaram pela solução que outros, depois, adoptaram. Sidónio Pais foi o corte abrupto na orientação de Afonso Costa; corte interrompido no fim de um ano, orientação não retomada porque ao quadro imaginado em 1914, para a Europa, outro se veio sobrepor: o da derrota dos vencedores.

Os partidos políticos, em Portugal, depois da guerra, foram encontrando a vertente que lhes faltava: o projecto sócio-económico bem definido; o velho Partido Democrático, com o seu líder tradicional exilado em França por vontade própria, e de seus correlegionários, incapaz de prosseguir o projecto sócio-económico de durante a conflagração porque modificada a conjuntura, decapitado de carisma, fiel de uma balança cada vez mais inclinada para soluções que, na aparência, satisfariam grandes fracções da população, vai-se esvaziando, de tentativa em tentativa, de golpe em golpe.

Sumariando algumas das directrizes económicas que ao longo do nosso trabalho mais desenvolvidamente abordámos poderemos, então, concluir do acerto da decisão de participar activamente na 1.^a Grande Guerra. Vejamos.

Em certas zonas do país, em 1915 e 1916, a fome espreitava as populações; noutras, para que a comida não faltasse, os povos amotinavam-se impedindo a saída da produção cerealífera local ou assaltando as casas dos lavradores afortunados; ao mesmo tempo, o custo de vida agravava-se, o trabalho rareava e as greves sucediam-se. Se a beligerância portuguesa não travou o desenvolvimento da insatisfação popular, no mínimo, deteve a aceleração que se pressentia como resultado da crise de transportes marítimos e, por isso, a do reabastecimento.

Porque Portugal entrou na guerra os seus portos tornaram-se escala para navios beligerantes aliados possibi-

litando o livre comércio — venda — dos produtos que o parque industrial tinha para oferecer ao estrangeiro; este facto fez desenvolver indústrias que estariam condenadas à paralisação. A existência de comércio externo, ainda que em termos desvantajosos, para Portugal, do ponto de vista da balança mercantil, permitiu o afluxo de combustíveis necessários à vida das populações urbanas e à laboração fabril; mas possibilitou, também, que, por existir cobrança de direitos alfandegários, o *déficit* orçamental não fosse ainda maior.

Ao tornar-se Portugal beligerante o afluxo de empréstimos do estrangeiro, nomeadamente britânicos, ficou assegurado em moldes que, não se fazendo sentir a corrida ao ouro, por parte do Estado, para solver compromissos internacionais, a actividade comercial privada conseguiu desenvolver-se sem sobressaltos de maior. Em um país endividado, industrialmente desorganizado, agricolamente dependente, era impossível construir uma frota mercante que o colocasse menos à mercê das grandes nações marítimas; essa impossibilidade deixou de ser real quando o governo de Lisboa conseguiu impôr ao de Londres as condições, vantajosas para Portugal, de requisição dos navios germânicos.

O estadista que foi Afonso Costa, via a preservação da paz a um preço demasiado elevado para que admitisse pagá-lo!

BIBLIOGRAFIA

Optámos por exclusivamente mencionar autores e títulos a que fizémos referência ao longo do trabalho.

Boletim da Previdência Social, Lisboa.

Cabral, Manuel Villaverde — *Portugal na Alvorada do século XX: Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*, Lisboa, A Regra do Jogo, 1979.

Diário de Notícias, Lisboa.

Documentos Apresentados ao Congresso da República em 1920 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. Portugal no Conflito Europeu — Negociações até à Declaração de Guerra, Lisboa, 1920.

Germinal, Lisboa.

Luta (A), Lisboa.

Marques, A. H. de Oliveira:

— *Afonso Costa, Discursos Parlamentares: 1914-1926*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1977.

— *História da 1.ª República Portuguesa — As Estruturas de Base*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, s.d. (1978).

— *História de Portugal*, vol. II, 4.ª ed., Lisboa, Palas Editores, 1977.

— *A 1.ª República Portuguesa (Alguns Aspectos Estruturais)*, 3.ª ed., Lisboa, Livros Horizonte, 1980.

— *O Segundo Governo de Afonso Costa (1915-1916) — Actas dos Conselhos de Ministros*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1974.

Mundo (O), Lisboa.

Pereira, Ana Paula de Brito — «As greves rurais de 1911-12: uma leitura através da imprensa», in *Análise Social*, n.ºs 77-79, vol. II, Lisboa, 1983.

República, Lisboa.

Salazar, António de Oliveira — «Alguns aspectos da crise das subsistências», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, n.ºs 34, 35 e 36, Coimbra, 1918.

Século (O), Lisboa.

- Telo, António José — *Decadência e Queda da I República Portuguesa*, 1.º vol., Lisboa, A Regra do Jogo, 1980.
- Torre-Gomez, Hipólito de la — *Contra-Revolução, Documentos para a História da Primeira República*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, s.d. (1985).
- Valente, Vasco Pulido — *Tentar Perceber*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1983.
- Valério, Nuno — «O Produto Nacional de Portugal entre 1913 e 1947 — Uma Primeira Aproximação», in *Revista de História Económica e Social*, n.º 11, Janeiro-Junho de 1983.
- Vincent-Smith, John — *As Relações Políticas Luso-Britânicas, 1910-1916*, Lisboa, Livros Horizonte, 1975.

Comp. e Impresso nos Serviços Gráficos da Liga dos Combatentes

