

---

# NAÇÃO E DEFESA

---



*ANO III — N.º 5 — ABRIL DE 1978*

---

**INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL — PORTUGAL**

**DIRECTOR**

*Vice-Almirante LEONEL ALEXANDRE GOMES CARDOSO,  
Director do Instituto da Defesa Nacional*

*Propriedade, Redacção e Administração  
INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL*

*Calçada das Necessidades, 5 — LISBOA 3*

**CONDIÇÕES DE ASSINATURA**

|  |        |
|--|--------|
| Por número (num mínimo de quatro) ... .. | 40\$00 |
| Preço de venda avulso ... ..             | 50\$00 |

|   |     |
|---|-----|
| EDITORIAL ... ..  | 5   |
| <b>SOBRE UMA POSSÍVEL LEI<br/>DA DEFESA NACIONAL — REFLEXÕES</b>  |     |
| <i>Por José Alberto Loureiro dos Santos</i> ... ..  | 9   |
| <b>A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES NO EXERCÍCIO DA<br/>SOBERANIA (Art.º 3.º, n.º 2; 10.º, n.º 1; 142.º a 149.º; e 273.º da<br/>Constituição)</b> |     |
| <i>Por Jorge Miranda</i> ... ..   | 19  |
| <b>DOS INTERESSES NACIONAIS AS FORÇAS ARMADAS</b>   |     |
| <i>Por J. Baptista Comprido</i> ... ..  | 31  |
| <b>UMA BREVE ANÁLISE DO EQUILÍBRIO MUNDIAL DO PODER</b>   |     |
| <i>Por F. M. Rocha Simões</i> ... ..  | 43  |
| <b>OTAN — UM FORUM PARA RELAÇÕES PERMANENTES<br/>ENTRE OS PARTICIPANTES NA ALIANÇA ATLÂNTICA</b>  |     |
| <i>Por Arménio Nuno Ramires de Oliveira</i> ... ..  | 63  |
| <b>O PODER LOCAL E A LEI DAS AUTARQUIAS</b>   |     |
| <i>Por Vasco Almeida e Costa</i> ... ..   | 75  |
| <b>ALGUMAS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO DO PODER<br/>NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES<br/>DEMOCRÁTICAS</b>                        |     |
| <i>Por Francisco Pinto Balsemão</i> ... ..  | 91  |
| <b>A ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS E AS SUAS<br/>FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS</b>  |     |
| <i>Por Artur Sá Seixas</i> ... ..   | 105 |
| <b>IV — A NECESSIDADE DAS INFORMAÇÕES NUMA SOCIE-<br/>DADE LIVRE E O SEU CONTROLO</b>   |     |
| <i>Por Pedro Cardoso</i> ... ..   | 115 |



---

EDITORIAL

---



## EDITORIAL

---

*Os problemas de defesa ainda não despertaram no nosso País o interesse que se verifica noutros como a França onde se ministram 27 cursos sobre o assunto em 19 universidades e centros, institutos e fundações de ensino superior (').*

*Por outras palavras — ainda não existe entre nós um «espírito de defesa», constituído à base de um sentimento nacional de segurança, de unidade e de independência.*

*No entanto, vem-se verificando um significativo aumento na atenção que a imprensa — nomeadamente os semanários — vem demonstrando pelo importante problema da Defesa Nacional, o que torna evidente a crescente consciencialização para o facto de que se trata realmente de um problema nacional e não de um assunto que deva ser entregue à responsabilidade exclusiva dos militares. De resto, mesmo que o fosse, a inevitável subordinação do poder militar ao poder político (portanto civil) — característica das verdadeiras democracias — e a sua inter-dependência com outros sectores da vida da Nação, sempre acabaria por elevar os problemas da defesa até ao âmbito nacional.*

*Tem o maior interesse analisar os conceitos que se encontram por detrás das várias opiniões vindas a público que comprovam, afinal, as dúvidas que pairam nos espíritos dos que sobre o assunto se vêm debruçando.*

*Segurança Nacional, Defesa Nacional, Política de Defesa e Política Militar são os conceitos em torno dos quais as dúvidas se verificam e as opiniões se dividem:*

*— Defesa Nacional significando praticamente o mesmo que Segurança Nacional?*

- *Segurança Nacional um dos interesses nacionais sendo a Política de Defesa Nacional a parte da política global que tem por finalidade garantir a satisfação daquele interesse?*
- *Defesa Nacional uma responsabilidade puramente militar, embora coordenada com a de outros sectores da vida nacional?*

*A análise do Programa do Segundo Governo Constitucional parece, desde logo, apontar para o segundo destes conceitos e o projecto de Organização da Defesa Nacional confirma-o ao afirmar que «a política de Defesa Nacional tem por finalidade a Segurança Nacional». Este é também o conceito para que se inclina o Instituto da Defesa Nacional e que poderá esquematizar-se da seguinte forma:*

*Ao identificar e enunciar os interesses nacionais surgirá, inevitavelmente, a Segurança Nacional lado a lado com o Bem-Estar e a Justiça Social. Para satisfazer aqueles interesses, em face das realidades nacionais — ameaças, potencialidades e vulnerabilidades — serão definidos os Objectivos Estratégicos Nacionais. Finalmente, para assegurar a consecução destes objectivos, será estabelecida a Política Global da Nação. Os aspectos desta política que têm por finalidade alcançar os objectivos estratégicos que satisfazem as exigências da Segurança Nacional constituirão a Política de Defesa Nacional.*

*Será este o conceito mais correcto? Será o mais recomendável na situação actual do nosso País?*

*As respostas são difíceis e nem mesmo a experiência doutros países pode ser de grande utilidade visto cada nação constituir um «caso», sempre diferente, por diferentes serem o contexto nacional que cada uma vive e a forma como este se insere na conjuntura internacional.*

*Não se pretende, aqui, indicar caminhos — de que todos andamos em procura — nem recomendar soluções — sobre o valor e adequabilidade das quais todos nos interrogamos.*

*Pretende-se, isso sim, despertar o interesse por um assunto de extrema importância e actualidade e estimular o debate construtivo para o qual as páginas desta revista estarão sempre abertas.*

---

(<sup>1</sup>) Revista DEFENSE, N.º 11 de FEV78 — «Situation des enseignements de défense en France», p. p. 65-66.

---

SOBRE UMA POSSÍVEL LEI DA DEFESA NACIONAL

— REFLEXÕES —

---



---

## SOBRE UMA POSSÍVEL LEI DA DEFESA NACIONAL

### — REFLEXÕES —

---

1. Conforme já em tempos tivemos oportunidade de escrever, a Constituição da República responsabiliza pela Defesa Nacional quatro órgãos de soberania: A Assembleia da República, o Presidente da República, o Governo e o Conselho da Revolução.

A primeira vista este facto não será relevante. A Assembleia da República legisla sobre a organização da defesa e os deveres dela decorrentes para os cidadãos; o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e o Conselho da Revolução, dentro das linhas orientadoras apontadas pela Constituição, e de acordo com a organização estabelecida, levam a efeito todo o conjunto complexo das acções inerentes à defesa, e dinamizam a Administração, desde a formulação e constante readaptação da política de defesa nacional até à execução de aspectos concretos nos vários sectores que a integram, um dos quais é o sector militar (Forças Armadas).

A Assembleia da República ainda não elaborou, nem sequer discutiu, a lei da organização da defesa nacional. Quando o fizer não poderá ultrapassar o quadro determinado pela Constituição Política que, afinal, na ausência daquela lei, tem presidido directamente aos mecanismos através dos quais têm sido tratados assuntos relativos à defesa nacional. Talvez que uma pequena reflexão sobre estes mecanismos (portanto sobre o quadro contitucional que os determina) possa revelar as razões que, embora nunca invocadas, justifiquem a aparente inacção da Assembleia da República.

Arriscamo-nos desde já a formular a seguinte hipótese:

— A Assembleia da República terá grande dificuldade (senão impossibilidade) em encontrar soluções que eliminem, durante o período de transição, as ambiguidades e situações geradoras de impasse que caracterizam a nossa actual estrutura de defesa; quando muito poderá atenuá-las.

Ou seja, sem lei da organização da defesa nacional ou com ela, manter-se-ão (enquanto vigorar a actual Constituição) as principais dificuldades com que o País tem deparado para resolver com eficiência os seus problemas no âmbito da defesa.

— Somente uma atitude patriótica por parte dos elementos componentes dos órgãos de soberania, que evolua no sentido de limitar actividades de uns em benefício da de outros, será susceptível de minimizar as dificuldades estruturais existentes.

Isto não quer significar ser desnecessária uma lei da defesa nacional. Pelo contrário é urgente definir mecanismos de actuação que reduzam os problemas actuais neste domínio.

2. Dada a «independência» das Forças Armadas face ao «poder civil» consagrada na Constituição, qualquer que seja a estruturação da Nação para a defesa nacional, o único órgão com autoridade para definir acções de âmbito global, portanto de nível defesa nacional, é o Presidente da República.

Acresce que, sendo o Presidente da República também Presidente do Conselho da Revolução, detém, nesta qualidade, um dezoito avos da autoridade para determinar as acções sectoriais a levar a efeito pelas Forças Armadas (um dos múltiplos braços da defesa nacional) tendo em vista a sua colaboração para serem atingidos os objectivos globais que ele, como Presidente da República, estabeleceu. Esta situação parece não ter, na prática, originado grandes incidentes; não sabemos contudo se essa ausência de incidentes tem resultado somente da atitude do Conselho da Revolução, se é apenas devida ao facto de ter sido evitada a abordagem de grandes problemas de fundo, ou se tem por causa ambas as razões em conjunto e separadamente conforme as várias fases da conjuntura.

Se é certo que o Presidente da República como Presidente do Conselho da Revolução ainda dispõe de 1/18 da autoridade para accionar o sector militar da defesa nacional, qual é a sua autoridade para accionar os restantes sectores (político, social, económico, etc. ('))? Pertencendo a legislação relativa a estas matérias à Assembleia da República e ao Governo, tem o Presidente a garantia de que as linhas gerais de acção por si traçadas acolhem a maioria da Assembleia ou são adoptadas pelo Governo?

Está claro que o Presidente pode não promulgar as leis ou decretos-leis (tanto os provenientes do Governo como do CR) que se não enquadrem na política de defesa que pretende, embora nem sempre detenha essa capacidade (caso da Assembleia da República). Mas então que defesa nacional definir? Só a defesa nacional resultante da inacção?

Sem dúvida que as contradições indicadas poderiam ser ultrapassadas desde que o Presidente da República tivesse a maioria na Assembleia e no Conselho, mas a verdade é que, em tese, isso pode não acontecer e, na prática, não está provado que se verifique.

Será possível constituir algum órgão, sem afectar o disposto pela Constituição, capaz de resolver estes problemas? Julga-se que não.

3. Mas suponhamos que a boa vontade (?) das pessoas — no fundo não nos devemos esquecer que os órgãos de soberania são constituídos por pessoas com todas as virtudes e defeitos que caracterizam a espécie humana — consegue ultrapassar as dificuldades assinaladas: que é possível definir as linhas gerais de actuação sobre defesa e elas têm vencimento na Assembleia da República, no Governo e no Conselho da Revolução. Partimos do princípio que todos os órgãos são respeitados e não são ignorados, ou seja que são cumpridas na íntegra as «regras do jogo».

Admitamos, por exemplo, que se havia concluído pelo interesse em desenvolver estreitas relações entre Portugal e um dado país X, tendo em vista a concretização de uma aliança. A Assembleia da República está disposta a aprovar um tratado entre os Estados (os tratados sobre defesa são da sua competência); o Governo vai procurar estabelecer relações nos campos que se incluem na sua alçada; o Conselho da Revolução vai tratar dos assuntos militares.

No caso do exemplo em apreço surge-nos, de imediato, uma dificuldade adicional: quem estabelece o grau de proporção entre os vários sectores da defesa nacional? De acordo com o quadro constitucional só o Presidente da República, como vértice onde se encontram todos os sectores (militar e não militares) poderá fazê-lo. Mas quem o assessora para esta tarefa de âmbito global? O seu Estado-Maior próprio, a Comissão Parlamentar de Defesa, uma Comissão ad-hoc que englobe elementos do Governo e do CR (ou das Forças Armadas?), só o Governo, só o CR?

Admitindo isto ultrapassado, outra dificuldade aparece. Subjacente a qualquer acção dos diversos sectores existe sempre a questão dos meios financeiros. Mas o Conselho da Revolução «depende» da Assembleia da República e do Governo no que respeita a finanças. Significa isto que o sector militar se encontra de facto subordinado a esses órgãos de soberania? Se assim é, quais os instrumentos legais que permitem traduzir essa «subordinação» de facto? A referenda do Primeiro-Ministro ou do Ministro das Finanças? Em que critérios e em que estudos se baseia tal referenda? Onde está a organização, a nível Governo, que tenha capacidade para estudar os complexos assuntos da Defesa Nacional? Não é certamente o actual Ministério da Defesa — atentas as funções que lhe estão cometidas e consequente estrutura —; aliás, face à Constituição, o Ministério da Defesa (como elemento do Governo) não tem autoridade sobre as Forças Armadas, pelo que não será ainda por esta via que se consegue sair do impasse revelado.

Nem tão-pouco pela via Conselho da Revolução (Forças Armadas). Este só tem poder sobre as Forças Armadas; não pode, não deve, nem está guardado para estudar os assuntos globais respeitantes à Defesa Nacional. Quantas vezes se cai na solução fácil, mas onerosa, de confundir Defesa Nacional com Forças Armadas...

Terá a Assembleia da República possibilidade de, através da lei da organização da defesa nacional, encontrar uma solução completa para estes problemas? Também se julga que não.

4. Continuemos ainda ignorando as questões até agora apresentadas (uma boa forma da não haver problemas é não os encarar...) e admitamos que tudo foi resolvido na melhor das harmonias (?). Isto é: a Assembleia da República continua disposta (?) a aprovar um tratado; foram definidos os aspectos

---

(<sup>1</sup>) Isto a despeito da característica «quase presidencial» do nosso regime e precisamente por tal razão (ver Maurice Duverger em *Échec au Roi*).

a considerar em cada um dos sectores de interesse para a defesa, com base em estudos efectuados algures por alguém...; o Governo está disposto (?) a custear as despesas que a área militar implique; e, acima de tudo, ainda se não perdeu a oportunidade que se pretendia aproveitar com a concretização do tratado.

Segue-se a fase de negociação com o país X.

De acordo com a Constituição é o Conselho da Revolução quem aprova os acordos militares. Põe-se a dúvida: como efectuar as negociações? O Governo actua no campo civil e as FA (CR?) no campo militar, ou cria-se uma comissão mista que efectue o trabalho?

Se for adoptada a primeira alternativa, há o perigo de cada sector encarar os problemas de uma óptica restrita não integrada no interesse nacional; a segunda é certamente bem mais morosa — o que pode afectar também o interesse nacional.

No entanto nenhuma das alternativas elimina o que a Constituição prescreve: quem aprova tratados relativos à defesa é a Assembleia da República; quem aprova acordos militares é o Conselho da Revolução; quem negocia e ajusta é o Governo; o Presidente da República ratificá-los-á.

Problemas do tipo dos apresentados resultam, em nossa opinião, de não ter sido considerada uma verdade que parece evidente: todos os acordos internacionais são políticos na acepção mais lata do termo «político»; nenhum é exclusivamente militar, no sentido de ter apenas incidências técnicas militares sem quaisquer outras.

Será assim possível à Assembleia da República elaborar uma lei da organização da defesa nacional que elimine estas contradições? Ainda aqui julgamos que não.

5. Mantenhamo-nos na atitude optimista de que tudo foi solucionado (ao fim de quanto tempo e à custa de quantos esforços e de quantos compromissos susceptíveis de atentar contra o interesse nacional?).

Desçamos ao Concelho da Revolução e vejamos, sucintamente, como o assunto pode ser accionado em termos militares, uma vez que o princípio em vigor admite a possibilidade de isolar os assuntos militares.

Há que nomear os negociadores. Se os assuntos são especificamente militares, deveria ser o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas a indicá-los ao CR; mas como o CEMGFA não tem autoridade para gerir o pessoal das Forças Armadas, terá que se basear em propostas dos Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos. Qual a posição mais lógica dos outros elementos do Conselho da Revolução? Em tese não poderão opôr-se à proposta que for enunciada, dado que o assunto é «isoladamente» militar e só os Estados-Maiores dispõem de organismos de conselho com capacidade para fundamentar a escolha.

Seguindo esta linha de raciocínio que nos parece correcta, é admissível chegar à conclusão que, caso o assunto militar em apreço diga respeito a um único Ramo das Forças Armadas, é o Chefe do Estado-Maior respectivo quem sobre ele tem a palavra decisiva.

Terminadas as negociações, o projecto de acordo sobe ao Conselho da Revolução para ser aprovado. Se os critérios da análise para a sua aprovação são apenas técnicos do ponto de vista militar, o Ramo das Forças Armadas que o trabalhou «ditará» logicamente a sua aprovação; se esses critérios são também de natureza política, então há o risco de haver colisão com aquilo que o Governo, pelo seu lado, negociou. E, se a concretização do acordo comportar despesas adicionais às orçamentadas (o que é natural), o Governo ainda tem uma palavra.

Está claro que se podem alinhar duas hipóteses de solução para todas estas questões: ou são montados mecanismos de coordenação estreita entre o Governo e o Conselho da Revolução (Forças Armadas), funcionando passo a passo, o que implica o risco de demoras prejudiciais; ou o Presidente da República (como Presidente do Conselho da Revolução e em íntima ligação com o Primeiro-Ministro) impulsiona e decide, com as limitações e as dificuldades que já atrás assinalámos.

Poderá a lei da organização da defesa nacional ultrapassar totalmente estes impasses? Também agora é negativa a nossa opinião.

6. Não tenhamos dúvidas de que a situação exposta atrás é susceptível de, em linhas gerais, se verificar. Não somente para o exemplo apresentado, mas para todos os importantes assuntos, *de ordem interna e externa*, que interessam à defesa nacional.

Parece pois poder concluir-se pela confirmação da hipótese por nós adiantada quanto à capacidade da futura lei da defesa nacional, qualquer que ela seja, resolver as ambiguidades que caracterizam o accionamento da nossa defesa (incluindo os seus aspectos militares).

A este respeito a prática ainda não é suficientemente reveladora, em nossa opinião porque não foram atacados problemas de âmbito da defesa com importância suficiente para provocar tensões. Isto não significa que esse mesmo facto («ausência» de abordagem de assuntos fulcrais) não esteja por si mesmo a gerar tensões ou, no mínimo, a criar condições susceptíveis de as vir a desencadear a prazo mais ou menos curto.

7. Uma Lei da Defesa Nacional elaborada após o período de transição, num quadro constitucional diferente do actual, poderá delimitar perfeitamente uma estrutura funcional eficaz para a defesa, incluindo nela as Forças Armadas. Não porque seja a lei da defesa a resolver por si as ambiguidades existentes, mas porque o quadro constitucional futuro não dará azo, julgamos, a tais ambiguidades.

Então, tudo será (ou poderá ser) simples: à semelhança de qualquer democracia ocidental, a defesa nacional estará integrada, logo coordenada, a nível Presidente da República ou Primeiro-Ministro (conforme a natureza do regime democrático que a Constituição instituir), mas, qualquer que seja a solução, com órgãos de trabalho (estudo e execução) capazes e funcio-

nais; a força militar (as Forças Armadas) ficarão no seu lugar — *dependentes de facto e de direito de um poder político com a possibilidade efectiva de as orientar em harmonia com os outros sectores da defesa.*

Até lá, a Lei da Organização da Defesa Nacional não poderá ignorar nem ferir a Constituição vigente; portanto terá que ser uma lei para o período de transição. Nem sequer parece admissível que contenha normas pós-período de transição, remetendo para disposições temporárias os procedimentos a adoptar até 1980. Isto significaria uma antecipação ilegítima, pois substituiria, afinal, o futuro texto constitucional em matéria de defesa e condicioná-lo-ia em outras importantíssimas matérias.

A próxima lei da defesa nacional, nos dispositivos que estabelecer, haverá que tentar atenuar ao máximo os aspectos conflituais decorrentes do actual quadro constitucional, e adoptar procedimentos compatíveis, renunciadores e até *impulsionadores do estado plenamente democrático que pretendemos ser*, facilitando tanto quanto possível a passagem da fase actual de pré-democracia para a fase posterior a 1980, a fim de que não haja grandes perturbações e não tenhamos que viver em «acentuada transição permanente».

8. Para atingir a finalidade por nós preconizada, parece que a Lei da Defesa Nacional deverá, em certas direcções, limitar-se a indicações genéricas, adquirindo o aspecto de lei quadro, enquanto que, noutras, necessitará de descer a pormenores de execução, que, normalmente, não fariam parte de uma lei deste tipo, considerados suficientemente relevantes para, na fase actual, influenciarem significativamente o conjunto defesa nacional quer a âmbito externo quer a âmbito interno.

Julgamos que, entre outras, deverá incluir normas que contemplem:

- A concentração no Presidente da República da autoridade para decidir em aspectos importantes da defesa nacional, criando órgãos superiores de coordenação que o aconselhem nesta matéria, donde façam parte o Primeiro-Ministro e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Ministros de áreas chave para a defesa e elementos representativos das Forças Armadas.
- Uma ligação muito estreita do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas com o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, o que deverá traduzir-se no aumento de relevo do binómio CEMGFA-MDN, dotando o MDN com órgãos de estado-maior capazes, e reforçando a tendência já em curso para apoiar o Ministro da Defesa Nacional com o Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Aumento da autoridade do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas sobre as Forças Armadas em áreas fulcrais, permitindo-lhe o seu efectivo comando e direcção, a que corresponderá o enriquecimento organizativo e qualitativo do EMGFA, em natural detrimento dos EM dos Ramos, portanto sem aumentar mas, pelo contrário, diminuindo custos em pessoal e outros meios, acrescentando a eficácia na acção.

- A consideração e normalização de aspectos vulgarmente considerados de pormenor — mas que de facto, no quadro da nossa realidade e dimensão, têm grande incidência política e militar, logo na defesa nacional — vinculativos portanto dos vários organismos que participem em tarefas de Defesa (em especial as Forças Armadas, dada a sua importância na actual conjuntura), como sejam: organização territorial para a defesa; funcionamento de esquemas de programação e orçamentação para a defesa nacional (incluindo FA) a curto, médio e longo prazo; nomeação e promoção de entidades colocadas em postos de alta responsabilidade para a defesa (incluindo militares) e discriminação concreta das suas funções.

Está claro que, na nossa perspectiva, um trabalho com esta orientação exige coragem e humildade. Coragem para assumir responsabilidades e humildade para reconhecer que a existência e sobrevivência de um Portugal plenamente democrático e independente se deve sobrepor a tudo o resto.

Pelo que conhecemos, acreditamos que a maioria das pessoas responsáveis, em especial aquelas a quem é exigida, em maior grau, a humildade indispensável, aceitarão (e lutarão por) soluções que definam responsabilidade e contribuam para atenuar as ambiguidades. Nestas condições, seria aconselhável que os elementos do Conselho da Revolução, como resposta a uma Lei da Defesa do género da que indicámos, se abstivessem, normalmente, aliás no seguimento da prática por muitos deles adoptada, da iniciativa de propor legislação militar, remetendo essa tarefa para o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, *desde que ele disponha de meios (a nível EMGFA) e autoridade compatíveis.*

9. O texto que foi apresentado pela imprensa sob o título «Projecto Firmino Miguel para a Defesa» — base de trabalho elaborada no âmbito do Ministério da Defesa Nacional — constitui, em nossa opinião, um bom esquema de partida para conseguir uma Lei da Defesa Nacional que, não resolvendo certamente todos os problemas que tentei pôr em destaque e porventura outros a que me não referi, poderá colaborar bastante no sentido de muito vir a ser feito.

De qualquer forma, vai ser bem difícil o trabalho dos Deputados. Aguardamos com esperança os resultados desse labor.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1978

*José Alberto Loureiro dos Santos*  
Tenente-coronel de Artilharia



---

**A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES  
NO EXERCÍCIO DA SOBERANIA**

**(Art.º 3.º, n.º 2; 10.º, n.º 1; 142.º a 149.º; e 273.º da Constituição)**

---



---

## A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES NO EXERCÍCIO DA SOBERANIA

(Art.º 3.º, n.º 2; 10.º, n.º 1; 142.º a 149.º; e 273.º da Constituição)

---

1. O art.º 3.º, n.º 2 da Constituição estabelece: «O Movimento das Forças Armadas, como garante das conquistas democráticas e do processo revolucionário, participa, em aliança com o povo, no exercício da soberania, nos termos da Constituição».

O art.º 10.º, n.º 1 afirma: «A aliança entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos e organizações democráticos assegura o desenvolvimento pacífico do processo revolucionário».

Estas disposições constitucionais são as únicas em que se faz referência ao Movimento das Forças Armadas. Tirando o preâmbulo, em nenhum outro lugar da Lei Fundamental, mesmo na parte de organização do poder político, ele volta a ser mencionado.

Na vigência da 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional, do articulado proposto pela 5.ª Comissão da Assembleia Constituinte chegou a constar um art.º 2.º, n.º 1 em que se dizia: «Durante o período de transição, a aliança entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos e organizações democráticas está na base da organização do poder político e determina a estrutura e o funcionamento dos órgãos de soberania» (¹). O preceito tinha sentido à luz de um Pacto que previa um imperativo *sistema de governo directorial militar* (²) e destinava-se a sublinhar o seu carácter transitório; mas já não tinha sentido depois da 2.ª Plataforma e, por isso, foi eliminada pela própria Comissão.

Os art.ºs 3.º, n.º 2 e 10.º, n.º 1 ligam-se, porém, naturalmente aos preceitos dos títulos III e X da parte III relativos ao Conselho da Revolução e às Forças Armadas; em especial, não podem deixar de se aproximar dos art.ºs 142.º e 273.º, n.ºs 2, 3 e 4.

Segundo o art.º 142.º, o Conselho da Revolução tem funções de «Conselho do Presidente da República e de garante do regular funcionamento das instituições democráticas, de garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974 e de órgão político e legislativo em matéria militar». Por seu turno, o art.º 273.º, nos seus n.ºs 2, 3 e 4 dispõe que as Forças Armadas Portuguesas «são parte do povo e, identificadas com o espírito do Programa do Movimento das For-

---

(¹) *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 85, de 22 de Novembro, p. 2806.

(²) Cfr. o nosso livro *Constituição e Democracia*, Lisboa, 1976, p. 95 e seg.

ças Armadas, asseguram o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974», «garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição» e «têm a missão histórica de garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo».

Facilmente se reconhece que tanto estes preceitos como os art.ºs 3.º, n.º 2, e 10.º, n.º 1 exprimem uma ideia fundamental comum: uma intervenção política dos militares (seja das Forças Armadas no seu conjunto ou enquanto tais, seja de quem age em seu nome ou as conduz) para lá do que é normal em Estados democráticos. E também facilmente se reconhece que não tanto as divergências de formulação quanto a necessidade de glosa da ideia, em planos diversos, reflectem sucessivos momentos do processo político coevo da elaboração da Constituição: enquanto que os art.ºs 3.º, n.º 2, e 10.º, n.º 1 foram aprovados em Agosto de 1975 (¹), os art.ºs 142.º e 273.º foram elaborados após o 25 de Novembro, o primeiro em consequência da 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional, o segundo tendo como fonte a Lei n.º 17/75, de 26 de Dezembro.

As questões que se põem consistem em saber se onde se fala em «Movimento das Forças Armadas» deve entender-se «Forças Armadas» ou vice-versa, se o Conselho da Revolução, órgão de soberania a par do Presidente da República, da Assembleia da República, do Governo e dos tribunais, é representativo do M.F.A. ou das Forças Armadas e qual a sua projecção no sistema político global. As dificuldades, as dúvidas e os equívocos provêm da localização histórica dos preceitos, mas há que vencê-los numa interpretação sistemática e actual.

2. Importa, antes de mais, situar correctamente o n.º 2 do art.º 3.º da Constituição no contexto de todo o artigo.

Olhando ao art.º 3.º no seu conjunto, verifica-se que os três primeiros números dizem respeito à titularidade e ao exercício da soberania, do poder, ao passo que o n.º 4 diz respeito à sua limitação, à legalidade: são matérias distintas que poderiam caber em preceitos diferentes, mas que o legislador constante terá querido manter juntas para acentuar a sujeição do exercício de poder à Constituição e à lei. Verifica-se ainda, relativamente aos n.ºs 1, 2 e 3, que o n.º 1 contém um princípio geral — o da legitimidade, e mais do que isso, da titularidade da soberania no povo — e que os n.ºs 2 e 3 dele estão dependentes, o n.º 3 em directa consequência, própria de uma democracia moderna de tipo representativo, e o n.º 2 como afloramento de uma excepção ou de um limite vindo de outra origem.

---

(¹) Registe-se que, mesmo nessa altura, a Assembleia Constituinte não afirmou que as Forças Armadas eram «o garante e o motor do processo revolucionário» como se lia na 1.ª Plataforma (E.3.6.).

No n.º 3 aparece aquilo que é característico ou corolário do sistema representativo no século XX, ou seja, o realçar do papel político dos partidos; no n.º 2 algo que está de fora deste sistema, (e, antes), na história recente portuguesa ou seja, o reconhecimento da intervenção política do Movimento que levou a cabo a revolução de 25 de Abril. São regras inassimiláveis, uma à outra, só que têm de se articular com a do n.º 1. Porque é desvio em face do princípio representativo e porque, por outro lado, tem que ver com o princípio democrático, não podia a norma do n.º 3 deixar de constar dos «Princípios Fundamentais» (\*).

A relação entre o n.º 1 e o n.º 2 mostra que a Constituição quer peremptoriamente afirmar a subordinação da legitimidade revolucionária do Movimento das Forças Armadas à legitimidade democrática. E isso num triplice sentido:

- a) Que o M.F.A., ao exercer a soberania — quer o poder constituinte revolucionário, quer uma parcela do poder constituído após a Constituição — agiu e age em nome do povo (\*), não por autoridade própria ou como «vanguarda nacional» (\*); e que a legitimidade de que se revestiu foi a legitimidade revolucionária democrática, e não qualquer outra espécie de legitimidade revolucionária — pelo que, à face da Constituição, tal como à face do Movimento das Forças Armadas (que convocou a Assembleia Constituinte), devem considerar-se tentativas falhadas de violação ou superação o «Plano de Acção Política do M.F.A.» ao declarar o M.F.A. «movimento de libertação do Povo Português» e o «Documento-Guia da Aliança Povo-M.F.A.» ao prever uma organização piramidal de «assembleias populares» com voto de braço no ar;

---

(\*) Por isso, pelo menos aqui não seria admissível falar em «normas da Constituição inconstitucionais» (na hipótese de se aceitar esta doutrina em tese geral) para concluir que o Conselho da Revolução é um órgão «constitucionalmente inconstitucional», como faz EMILE PLANCHARD, *Da democracia e do socialismo em Portugal e além fronteiras*, Coimbra, 1977, Pg. 190. O n.º 2 do art.º 3.º é uma ressalva da contradição ao nível, desde logo, dos «Princípios Fundamentais».

(†) Recorde-se o preâmbulo da Constituição: «A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos...».

(‡) O vanguardismo militar, contrário ao Programa do M. F. A. e à Constituição, aliás nunca existiu realmente, nem podia existir. Na prática, o que houve, em vários momentos e com projectos políticos diversos, cumulativos ou opostos, foi o vanguardismo de certas formações que se pretendiam identificadas com o M. F. A.. Sobre o assunto, v. o debate na Assembleia Constituinte, acerca da organização do poder político e da renegociação da Plataforma de Acordo Constitucional, in *Diário*, n.º 88 a 93, de 3 a 11 de Dezembro de 1975, p. 2864 e seg.

- b) Que a autoridade de que, doravante, se encontra investido o M.F.A. deriva do exercício do poder constituinte pelo povo e, portanto, não pode manifestar-se senão nos termos da Constituição (como se diz *in fine* <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup>); deriva da Constituição e não da Plataforma de Acordo Constitucional, pois esta foi, como se sabe, um compromisso político sem autonomia jurídica que se exauriu no próprio texto constitucional <sup>(9)</sup>);
- c) Que a subsistência da participação do M.F.A. no exercício da soberania é precária, limitada e transitória, porquanto traduz uma compressão do princípio representativo, a qual na lógica democrática deve desaparecer, e que não deve ultrapassar, à partida, a primeira revisão constitucional a efectuar após os quatro anos do período de transição de que falava a Plataforma ou da primeira legislatura de que fala a Constituição (art.º 286) <sup>(10)</sup>);

3. Quando o art.º 3.º, n.º 2 fala na participação do Movimento das Forças Armadas no exercício da soberania não pode senão reportar-se ao Conselho da Revolução.

Não pode ter em vista o M.F.A. como entidade histórica determinada, porque ele já não existe (desagregou-se em 1975 quando alguns dos seus componentes pretenderam ir além da revolução democrática, e a última vez em que nominalmente apareceu foi na elaboração da Plataforma de 26 de Fevereiro de 1976 «entre o M.F.A. e os partidos políticos»).

Não pode tratar-se das Forças Armadas, pura e simplesmente, porque no respectivo título nenhuma forma de organização política das Forças Armadas Portuguesas se instui.

(7) O n.º 2 do art.º 3.º foi aprovado pela Assembleia Constituinte após intenso debate (n. *Diário*, n.º 28, de 8 de Agosto de 1975, p. 715 e seg.). Houve quem se lhe opusesse por entender que ele significava «uma marginalização do M. F. A. como órgão do poder político, na medida em que, ao separar em dois números — no n.º 1, o exercício da soberania por parte do povo, e no n.º 2, o exercício da soberania por parte do M. F. A. — se deixa entender claramente que o exercício da soberania por parte do M. F. A. não tem a sua raiz de legitimidade popular» (Deputado Vital Moreira, p. 715). Mas, para nós, como se vê do que dizemos, tal interpretação seria impossível. A verdadeira questão era outra: era a de saber se o M. F. A. podia exercer qualquer forma de soberania paralela à soberania prevista na Constituição. O que a Assembleia Constituinte reconheceu foi a necessidade «de se integrar este corpo político próprio, que é o M. F. A. na estrutura da República que estamos aqui a elaborar e integrá-lo nos precisos termos em que isso vier a ser fixado na parte organizatória da Constituição» (Deputado Barbosa de Melo, p. 718).

(8) Cfr., no mesmo sentido, GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese*, Milão, 1977, p. 173.

(9) V. a demonstração nas nossas lições de *Direito Constitucional*, Lisboa, A.A.F.D.L., 1977, p. 187 e seg. Contra: ANDRÉ THOMAS HAUSEN, *Constituição e realidade constitucional*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1977, pág. 476 e 489 (onde chega a conclusões totalmente inadmissíveis como a possibilidade de revisão constitucional na 1.ª legislatura da revisão do Pacto!)

(10) A participação do MFA no exercício da soberania não apenas não consta do elenco dos limites materiais explícitos da revisão (art.º 290.º) como pode, porventura, sustentar-se que destes decorre a exigência de desaparecer com a primeira revisão constitucional.

Deve tratar-se do Conselho da Revolução, só por si, como órgão em que se enlaçam a sucessão ou a representação histórica do M.F.A. e a representação institucional das Forças Armadas.

Sob certo aspecto, afigura-se irrelevante que M.F.A. e Forças Armadas se identifiquem ou não e que seja aquele, e não estas, que se manifesta no Conselho da Revolução: seja como for, o único meio através do qual poderá dar-se o exercício da soberania para efeitos do art.º 3.º, n.º 2 é o Conselho da Revolução.

Mas há que atender a outros aspectos não menos importantes, como o estatuto dos membros do Conselho da Revolução e a posição dos militares em geral relativamente às missões assinadas às Forças Armadas pelo art.º 273.º.

Pensamos que a natureza compósita que atribuímos ao Conselho da Revolução (bem acentuada pela presidência pelo Presidente da República, eleito por sufrágio universal) vem a ser a maneira mais precisa de compreender as transformações do órgão desde a sua formação, de compreender as relações entre M.F.A. e Forças Armadas e, consequentemente, de evitar os inconvenientes quer do vanguardismo quer da junta ou do directório militar.

Criado no auge do processo revolucionário, o Conselho da Revolução mantém a designação na Constituição (em vez de adoptar, por exemplo, a de Conselho de Estado ou de Conselho da República), o que o aproxima dos art.ºs 3.º, n.º 2 e 10.º; e considere-se que é novo órgão, porque moldado pela nova Constituição, ou o anterior órgão inserido ou recebido na nova estrutura política, prevalece nele a continuidade de titulares e, por regressivas continuidades, pode remontar-se até à composição inicial e até mesmo à primeira Junta de Salvação Nacional. A quase totalidade dos 14 Conselheiros previstos na alínea e) do n.º 1 do art.º 143.º, vem de antes da Constituição e não se fixa um termo de cessação das funções (embora ele decorra da transitoriedade do órgão e do princípio geral da proibição de cargos vitalícios do art.º 121.º).

Em contrapartida, do Conselho fazem parte o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Vice-Chefe, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos, quer dizer os mais altos chefes militares do País, com directa condução das Forças Armadas, os únicos que podem falar em seu nome. E, em caso de vaga de qualquer daqueles Conselheiros, é ela preenchida por «designação do correspondente ramo das forças armadas, representado para o efeito pelo respectivo Chefe do Estado-Maior, o qual deverá previamente consultar os membros do Conselho da Revolução do seu ramo e os comandos e órgãos superiores de conselho do ramo» (art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 668/76, de 11 de Agosto).

O ser o Conselho da Revolução, nesta medida, parcialmente representativo das Forças Armadas não significa, assim, a introdução de nenhuma forma de eleição no interior das Forças Armadas. A representação institucional opera por virtude de certa qualidade ou posição institucional, e não por

virtude de uma eleição, que é acto específico da representação política (<sup>1</sup>). O Conselho da Revolução não é politicamente representativo das Forças Armadas, nem se vê sequer como poderia sê-lo, pois a eleição de todos ou de parte dos Conselheiros abalaria gravemente a estrutura hierárquica e partidária das Forças Armadas (art.º 274.º e 275.º), condição imprescindível da existência de uma democracia e de um Estado.

Ao contrário do que, por vezes, se diz ou se julga, seria muito mais anti-democrática a eleição dos Conselheiros da Revolução do que a não eleição, porque ela equivaleria a conferir aos militares um privilégio: o de, apenas por o serem, terem o direito de participar, por intermédio de um órgão corporativo, no exercício do poder político. Assim como é a dissintonia entre os Conselheiros da Revolução e a situação nas Forças Armadas que há-de permitir, muito mais que a correspondência e a harmonia, o progressivo apagamento do papel dos militares na vida pública até à primeira revisão constitucional (<sup>2</sup>).

Finalmente, a assunção das funções das Forças Armadas indicadas nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 273.º pelo Conselho da Revolução — enquanto dele fazem parte os chefes de estado-maior — afasta o risco tanto de qualquer bonapartismo como de qualquer anarco-militarismo. São as Forças Armadas Portuguesas, responsabilizadas pelos seus chefes em Conselho da Revolução, e não as Forças Armadas de per si, inorganicamente, que garantem o «regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição» e o que para nós é o mesmo — «as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo» (<sup>3</sup>). Estas funções políticas competem ao Conselho da Revolução (art.º 142.º, correspondente ao art.º 273.º, n.º 2 a 4) e não às Forças Armadas enquanto tais, pois estas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição (art.º 274.º, n.º 3).

(<sup>1</sup>) Cfr., (o nosso artigo *Representação in Enciclopédia Verbo XVI*, p.p. 331 e outros citados.

(<sup>2</sup>) Sobre o enquadramento político-constitucional do Conselho da Revolução, v. a mesa-redonda in *Opção*, n.º 16, de 12 a 18 de Agosto de 1976, p. 31 e seg., em que intervieram Miguel Galvão Teles, Jorge Miranda, Francisco Lucas Pires e Vital Moreira; e SOUSA E CASTRO, *A Legitimidade Democrática e Constitucional do Conselho da Revolução*, in *Baluartes*, N.º 9-10, Setembro-Outubro de 1976, p. 2 e 3.

(<sup>3</sup>) Explicando um pouco melhor: O n.º 4 do art.º 273.º, (à semelhança, noutro plano, do art.º 185.º, n.º 2), destina-se a reforçar o dever de fidelidade e de garantia do cumprimento da Constituição, salientando o seu conteúdo e os seus objectivos fundamentais de democracia e socialismo. Não é um preceito que possa ser desligado do n.º 3, não sendo relevante, numa interpretação objectiva, o pouco claro debate travado na Assembleia Constituinte (*Diário* n.º 120, de 17 de Março, p. 3961 e seg.).

Diferentemente, vindo no n.º 4 do art.º 273.º o sentido de obrigar as Forças Armadas a uma actuação positiva e com decisão contra qualquer tentativa de modificação do objectivo e, nessa medida, o sentido de direcção real do processo de evolução, J. M. ALARCÃO JÚDICE, *O art.º 273.º, da Constituição da República Portuguesa e a actual missão política das Forças Armadas (apontamentos de teoria constitucional)*, in *Nação e Defesa*, n.º 4, Janeiro de 1978, p. 17 e seg. Mas para este autor o preceito teria caído em desuso, por modificação tácita da Constituição.

4. O Conselho da Revolução tem funções de três ordens. É órgão auxiliar do Presidente da República, seja a título consultivo (art.º 145.º, alínea *a*), 147.º, n.º 1 e 307.º, n.º 2), seja a título deliberativo (art.ºs 145.º, alíneas *b*), *c*), *d*), e *e*), e 132.º, n.º 1, 133.º, n.º 2 e 135.º, n.º 1); é órgão de garantia do cumprimento da Constituição (art.º 146.º), em articulação com a Comissão Constitucional e com os tribunais (art.ºs 277.º a 285.º); é órgão político e legislativo em matéria militar (art.º 148.º).

Como avaliar estas competências, numa perspectiva global, em face das competências dos outros órgãos de soberania (art.º 113.º n.º 1)? Pode talvez recorrer-se a uma noção parecida com a de poder moderador, desde que se tenha presente que o poder moderador não é um poder negativo, mas um poder activo de equilíbrio e vigilância (<sup>14</sup>). No seu conjunto, tais competências significam que, através do Conselho, o M. F. A. que «derrubou o fascismo» (preâmbulo da Constituição) e as Forças Armadas participam, de dentro do sistema político, no exercício de algumas facultades da soberania, tendo em vista, principalmente, a defesa da ordem constitucional.

A Constituição estabelece uma reserva de competência, nomeadamente legislativa, do Conselho da Revolução a respeito da organização, do funcionamento e da disciplina das Forças Armadas (art.º 148.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2), na qual se compreende a justiça militar (art.º 167.º, alíneas *e*) e *j*), 218.º e 293.º, n.º 2). Não quer isto dizer, no entanto, que exista alguma espécie de separação ou de independência do «poder militar» em relação ao «poder civil».

Tal separação ou independência constava da 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional (E. 3. 1.), não da 2.ª Plataforma, e não aparece na Constituição. O que a Constituição enuncia é a regra da separação e interdependência dos órgãos de soberania (art.º 114.º, n.º 1).

De resto, não pode ainda esquecer-se que o Presidente da República, eleito por sufrágio universal, é o presidente do Conselho da Revolução (art.º 136.º, alínea *a*), e 143.º), n.º 1, alínea *a*), e o Comandante Supremo das Forças Armadas (art.º 137.º, n.º 1, alínea *a*); que a legislação militar cometida ao Conselho necessariamente se tem de enquadrar na organização da defesa nacional reservada à Assembleia da República (art.º 167.º, alínea 1); que a competência de aprovação das convenções internacionais respeitantes a assuntos militares é cumulativa do Conselho da Revolução (art.º 148.º), n.º 1, alínea *b*), e do Governo (art.º 202.º, alínea *b*), ou da Assembleia da República (art.º 164.º, alínea *j*) e não compreende a aprovação de tratados constitutivos de organizações internacionais militares, de paz e defesa (art.º 164.º, alínea *j*); que o Orçamento Geral do Estado é unitário (art.º 108.º, n.º 3) e da competência do Governo (art.º 202.º, alínea *b*) e que a promulgação dos decretos-leis e dos decretos regulamentares do Conselho da Revolução carece de refe-

(<sup>14</sup>) Cfr., algo diversamente, FRANCISCO LUCAS PIRES, *As Forças Armadas e a Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 323 e seg., segundo o qual a Constituição reconhece um poder político-militar próprio das Forças Armadas, um poder de controlo e equilíbrio de carácter negativo, «um poder moderador dissimulado».

renda do Governo quando estes actos envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita (art.º 141.º, n.º 2); e que os tribunais militares apenas julgam os crimes essencialmente militares (art.º 218.º, n.º 1), tendo sido extinto o foro pessoal dos militares.

Não existe separação entre «poder civil» e «poder militar». O que existe é separação da estrutura do Conselho da Revolução e dos Chefes de Estado-Maior relativamente à do Governo, cabendo a conexão entre uma e outra estrutura ao Ministro da Defesa Nacional (na linha dos art.ºs 19.º e 21.º da Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, porventura ainda em vigor com força de disposições de lei ordinária nos termos do art.º 292.º, n.º 2 da Constituição).

5. Vale a pena ainda esclarecer alguns pontos de conteúdo ou de forma dos art.ºs 3.º, n.º 2 e 10.º, n.º 1:

- A expressão «aliança com o povo», nascida no post-25 de Abril com sentidos e intuítos diversos, tem de ser interpretada no contexto da Constituição como traduzindo a necessária conjugação do Conselho da Revolução com os órgãos representativos do povo, de titulares eleitos por sufrágio universal.
- Não se visa, pois, uma aliança inorgânica, nem tão pouco uma «ligação directa do M. F. A. às massas populares» ou às «organizações unitárias de base», como constava do Plano de Acção Política do M. F. A. — 1. 5. e 4.4. — e sobretudo do Documento-Guia da Aliança Povo-M. F. A. <sup>(15)</sup>. Visa-se apenas uma aliança em que o povo aparece através dos «partidos e organizações democráticos» (conforme adianta o art.º 10.º, n.º 1) —, o que, aliás, está em consonância com a origem politicamente pactícia da parte da Constituição relativa à organização do Estado <sup>(16)</sup> e evoca o modo como, com cambiantes vários, o poder tem sido efectivamente exercido em Portugal desde 1974 <sup>(17)</sup>.
- Não se concebe igualmente nenhuma separação ou contraposição Povo — Forças Armadas, pois estas são parte do Povo (art.º 273.º, n.º 2) e estão ao serviço do Povo (art.º 275.º, n.º 1).
- No n.º 1 do art.º 3.º fala-se em soberania do povo, no n.º 2 em aliança com o povo; o termo «povo» não é, porém, de maior extensão ali do que aqui; é o mesmo povo que tem a soberania e que exerce a soberania — só que não a exerce plena ou unicamente por processos democráticos representativos, porquanto, a par destes, se admite a

<sup>(15)</sup> No Documento-Guia, o M.F.A. tinha «participação física» através de delegados das ADU's (Assembleias de unidades) nas assembleias populares municipais e distritais e através de delegados das ADR's (assembleias de regiões militares) nas assembleias populares regionais.

<sup>(16)</sup> Neste sentido, a declaração de voto do Deputado Medeiros Ferreira, in *Diário*, n.º 28, Fg. 718.

<sup>(17)</sup> Cfr., desde logo, o art.º 7.º, n.º 3, da Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, sobre a nomeação dos membros do Governo Provisório.

- acção própria do Conselho da Revolução; a soberania é «una e indivisível» (n.º 1), o seu exercício plúrimo.
- Por «partidos e organizações democráticos» (art.º 10.º, n.º 1) devem entender-se os que respeitem os princípios da democracia política (art.º 3.º, n.º 3), pela sua prática, independentemente da ideologia que professem; é, assim, por imperativo de coerência democrática da Constituição que não proíbe senão as organizações que perfilhem a ideologia fascista (art.º 46, n.º 4) e para obviar às tentativas de certos partidos que se reservam o qualificativo de democráticos para excluírem outros, e reciprocamente; é, aliás, no mesmo sentido que o adjectivo aparece noutros preceitos (art.º 2.º, 117.º, n.º 2 e 275.º, n.º 2).
  - A referência a «processo revolucionário» (art.º 3.º, n.º 2) ou a desenvolvimento pacífico do processo revolucionário» (art.º 10.º, n.º 1) deve outrossim compreender-se no quadro da Lei Fundamental; e corresponde manifestamente à «transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo» de que fala o art.º 273.º, n.º 4. Não há processo revolucionário fora da Constituição ou paralelamente a esta, até porque, precisamente, a soberania (insista-se), é una e indivisível; seja o que for que ele signifique, tem de se fazer, senão em execução da Constituição (ou das suas normas programáticas), pelo menos «nos termos da Constituição», segundo uma regra de constitucionalidade.
  - O M. F. A. só participa no exercício da soberania, não no exercício do poder político em globo, portanto não no exercício da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira e do poder local; «soberania» encontra-se em conexão com «órgãos de soberania» (art.º 113.º); e assim como apenas existe um órgão político-militar de soberania, o Conselho da Revolução, também a Constituição não prevê órgãos das regiões autónomas ou das autarquias locais que, de qualquer forma, reflectam a primeira legitimidade revolucionária<sup>(18)</sup>.

*Jorge Miranda*

Membro da Comissão Constitucional. Encarregado da regência de Direito Constitucional na Universidade de Lisboa e na Universidade Católica Portuguesa

---

<sup>(18)</sup> Nem sequer a 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional os estabeleciam, embora na sua sequência se tivesse chegado a preconizar, em projectos da Constituição apresentados à Assembleia Constituinte «representação do M.F.A. nos conselhos municipais» (art.º 117.º, n.º 2 do projecto do P.S.) e «amplas formas de colaboração com o M.F.A., visando reforçar a unidade do povo e deste com aquele movimento de libertação nacional», a respeito da administração local (art.º 102.º do projecto do M.D.P./C.D.E.)



---

DOS INTERESSES NACIONAIS AS FORÇAS ARMADAS

---



---

## DOS INTERESSES NACIONAIS AS FORÇAS ARMADAS

---

1. Tendo como dado a necessidade e existência institucional de Forças Armadas numa sociedade democrática, toda a problemática da determinação da sua natureza e dimensão e bem assim, da fundamentação convincente para a atribuição nacional de recursos com vista à sua postura e operacionalidade, têm de inserir-se no quadro global da Nação e do Estado, precisamente porque as Forças Armadas constituem a fortaleza última da soberania, garantia vital de continuidade. E aqui reside o sublime paradoxo das Forças Armadas em sociedades democráticas: elevam-se ao nível da soberania sem, contudo, se privilegiarem da sua organicidade.

Está, assim, em causa a Estratégia Nacional (Grande, Total ou Global) com toda a sua complexidade de interesses, objectivos e políticas da Nação, influenciados por factores, objectivos e subjectivos, da mais rica variedade. E não restam hoje dúvidas que só a adopção de uma metodologia adequada, capaz de orquestrar e desenvolver todos aqueles factores aos diversos níveis do Estado pode conduzir à concepção de uma Estratégia Nacional consolidada e eficaz, em que a componente militar se apresente perfeitamente definida.

A metodologia que se apresente tem as vantagens (muitas) e os defeitos (alguns) inerentes ao sistema. Mas, a grande variedade de factores em causa e a sua natureza vária, e bem assim a exigência da clarificação de conceitos, definições e terminologia básicos, permite racionalizar e sistematizar, mantendo campo amplo à flexibilidade, um processo tão subjectivo e único como quem o trata e de cada vez que o trata. Além disso, só quem nunca se debruçou, por obrigação ou exercício intelectual, sobre tão estimulante temática, não experimentou penosas e angustiantes hesitações e dificuldades, mesmo logo no esboço da sua esquematização formal.

2. O primeiro conceito a definir como elemento fundamental é o de *Interesse Nacional*. Este não é mais que o fim geral e permanente prosseguido pelo Estado, tido como colectividade politicamente organizada. O Interesse Nacional encontra-se, em geral, explícito na Constituição e engloba, com maior ou menor ênfase, o bem-estar social, a justiça social e a segurança nacional.

3. A interpretação particular do interesse nacional, face a condições ou situações específicas, constitui os *Interesses Nacionais*. São as grandes preocupações actuais e futuras da Nação e do Estado.

Há interesses que são vitais, que se mantêm relativamente constantes ao longo de largos períodos históricos, precisamente porque são essenciais à continuidade existencial da Nação como entidade viável. São interesses que, por vezes, estão em conflito com interesses de outros países mas, porque são vitais, há que os preservar a todo o custo de sangue e fazenda.

Mas os interesses vitais de uma Nação podem variar, e normalmente variam, suavemente, sem impacto nacional notável, ou podem sofrer alterações bruscas e, então, é muito possível que reclamem modificações profundas das estruturas nacionais.

Outros interesses há, porém, que não sendo por conceito vitais, podem obrigar à sua prossecução até às últimas consequências, ou ao seu abandono. Só a análise da situação histórica permitirá ponderar os benefícios e os custos envolvidos e decidir em consequência.

Por fim, existe uma outra categoria de interesses nacionais que podem ser suficientemente atraentes para que neles nos empenhemos por outras vias que não exijam o último esforço, sobretudo se advierem prejuízos para interesses vitais ou obrigatórios.

Há, pois, que distinguir entre as diversas categorias de interesses nacionais e atribuir-lhes *prioridades*, tarefa da maior importância e exigência nacionais.

Por outro lado, há que ter em conta que as Nações se inserem na comunidade mundial e que, se por vezes, os seus interesses coincidem ou se podem harmonizar com os interesses de outras Nações, também, por vezes, são incompatíveis ou entram mesmo em competição ou conflito. Resulta daqui a necessidade de ter sempre, e actualizada, a situação analítica internacional por forma a determinar os obstáculos que se opõem ao prosseguimento dos nossos interesses.

4. Mas, para atingir, manter ou desenvolver os interesses nacionais há que determinar, por análise e dedução, os *Objectivos Nacionais*, que mais não são do que metas específicas, as quais, uma vez alcançadas pela aplicação criteriosa dos elementos do Poder Nacional, garantem a satisfação daqueles interesses.

Há, assim, em geral, para cada interesse nacional, vários objectivos nacionais de natureza e importância diversas. É aqui necessário um esforço aplicado e contínuo com vista, a um tempo, a definir prioridades e a atribuir os objectivos a um ou mais elementos do Poder Nacional. Na prática, não se encontram perfeitamente demarcadas as contribuições dos vários elementos do Poder Nacional pois, muitas vezes, se sobrepõem ou complementam. Por outro lado, essas contribuições não assumem a mesma dimensão e para um determinado objectivo são, em geral, um ou dois elementos do Poder Nacional que asseguram a maior contribuição. Em geral, o elemento militar reclama o mais elevado custo a curto prazo mas, também, é aquele que apresenta a mais rápida recolha de benefícios. Sempre que o grau de urgência é elevado o elemento militar prevalece sobre os elementos do Poder Nacional. Além disso oferece a vantagem de uma aplicação directa, de quantificação razoavelmente segura, em eficácia e risco.

É muito difícil elaborar uma lista completa de todos os objectivos nacionais e fundamentar as suas prioridades, dado que, por vezes, surgem situações conflituosas ou contraditórias quer na sua formulação quer na sua concretização. Acresce que as Nações têm tendência natural para se interessarem pelos seus problemas quotidianos e as elites têm de se preocupar também com os problemas do futuro. Esta dessintonia é por vezes difícil de eliminar e, com ela, podem sacrificar-se grandes a pequenos objectivos.

Da maior ou menor solidez deste processo depende parcela significativa dos possíveis *riscos* a que a Nação pode ficar sujeita. Por isso, o conceito de risco é básico para a perfeita compreensão do mecanismo de planificação nacional. Onde se verificarem faltas, carências ou áreas de imprecisão existem riscos. Se os objectivos nacionais forem insuficientes para cobrirem os interesses nacionais, a sobrevivência da Nação corre riscos. Do mesmo modo, se um elemento do Poder Nacional que contribui para um objectivo nacional necessitar de recursos superiores aos que lhe foram atribuídos para o efeito, é certo que surgem riscos. Os riscos são quase sempre inevitáveis mas, reconhecê-los, constitui já um passo importante no processo.

5. A definição dos objectivos nacionais e o modo de os alcançar são ainda influenciados pelas formas duradoras de comportamento ou atitudes profundamente enraizadas na cultura e na filosofia de uma sociedade e que caracterizam a Nação onde se inserem. Essas formas de comportamento e atitude constituem os *Princípios Nacionais*.

Há, em geral, a tendência para considerar estes princípios como factores subjectivos, mas a verdade é que a sua inserção, profunda e permanente na tradição nacional, tem poderosa influência no processo normativo da definição dos objectivos nacionais.

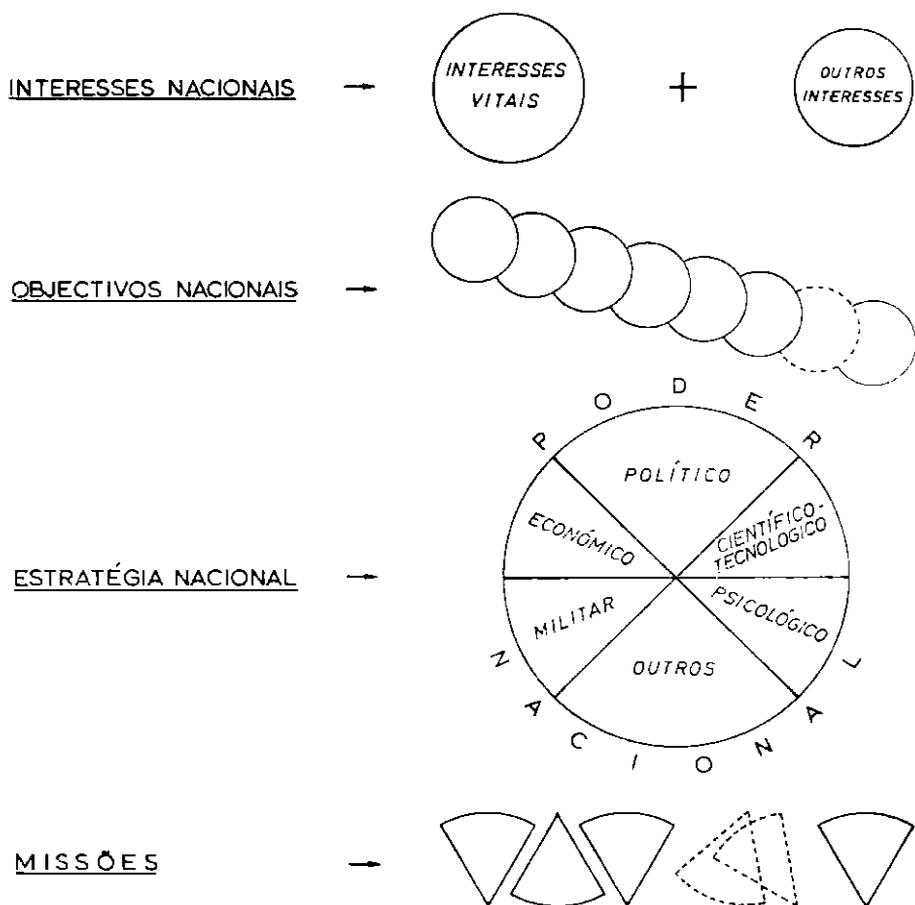
6. As linhas de acção específicas concebidas para alcançar os objectivos nacionais constituem a *Política Nacional*. Aqui se englobam e integram todos os elementos ou aspectos da vida nacional (internos e externos, civis e militares) numa formulação coerente e eficaz.

7. Chegamos, assim, à arte e ciência de conceber e utilizar, coordenada e controladamente, os elementos do Poder Nacional para atingir e garantir os objectivos nacionais e que se designa por *Estratégia Nacional*.

Na sua relação com as políticas nacionais específicas a *Estratégia Nacional* é a formulação do somatório de todas elas. É, para além de determinar a contribuição de cada elemento do Poder Nacional, define a sua articulação no esforço integrado para alcançar os objectivos nacionais.

As contribuições dos elementos do Poder Nacional no âmbito da *Estratégia Nacional* constituem as suas *Missões*. E para que cada elemento do Poder Nacional possa cumprir a sua missão há que lhe atribuir os necessários *Recursos*, isto é, tudo o que pode contribuir para a consecução dos nossos objectivos.

8. A prática do Estado mostra que não há Estratégia Nacional, ainda que rigorosamente concebida, capaz de atingir todos os objectivos nacionais definidos. E isto porque os interesses nacionais e os objectivos nacionais estão intimamente relacionados com os recursos existentes e estes são limitados e tendem a diminuir. O âmago do problema consiste essencialmente em



conciliar os fins com os meios, isto é, anular ou reduzir a diferença entre os recursos necessários e os recursos disponíveis. E mesmo depois de se estabelecerem prioridades, quantas vezes há que renunciar a certos objectivos ou aceitar a redução do seu alcance ou, ainda, formular e confiar em hipóteses, em suma, mistificar os riscos. De facto, as hipóteses podem conduzir a estratégias acomodatócias, as quais longe de reduzirem os riscos os declaram de outra maneira.

9. Outro ponto a ter em conta na formulação da Estratégia Nacional diz respeito à contribuição das Alianças. Há, em geral, a tendência para confiar e descansar exageradamente nas alianças como mecanismo seguro de superação de carências estratégicas. Tal atitude pode conduzir a um erro profundo e perigoso, pela razão simples de que os interesses nacionais, comuns, aglutinadores das alianças, alteram-se com o evoluir constante das situações históricas. E, nesta matéria, o que é mais grave ainda é confundir os interesses nacionais com os compromissos assumidos, quando afinal estes derivam daqueles. Os compromissos podem terminar cercos e abruptamente e, todavia, os interesses persistirem.

10. Pode inferir-se pois, do que antecede, que a formulação da Estratégia Nacional constitui um processo aturado, penoso, cíclico, contínuo e concorrente de interacção entre interesses, objectivos, missões e recursos, que se procura atingir um equilíbrio tão perfeito quanto possível entre os fins que nos propomos alcançar e os meios que podemos utilizar.

Só assim pode ser concebida uma estratégia que responda às qualidades conhecidas de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, tão simples de enunciar como difíceis de atingir e conservar.

11. O processo formal que decorre ao nível superior da Estratégia Nacional aplica-se inteiramente a cada elemento do Poder Nacional.

Conforme se referiu, a Estratégia Nacional explicita a missão atribuída a cada elemento do Poder Nacional. A análise dessa missão conduz à definição dos seus objectivos específicos e consequente formulação da respectiva estratégia geral ou sectorial. É esta estratégia, por sua vez, que permite determinar os meios necessários e o modo de os utilizar.

É claro que, também aqui, a insuficiência fatal dos recursos atribuíveis exige, em geral, uma ou mais revisões da estratégia, ou até da própria missão, com vista a harmonizar realisticamente os fins com os meios. O processo pode também visualizar-se como um ciclo bem determinado — Ciclo de Planeamento — cuja estrutura assenta, pelo menos, em cinco pilares distintos, ligados em ponte: identificação das missões, concepção estratégica, estruturação de meios, recursos necessários e recursos realmente disponíveis.

Refere-se desde já que, pelo interesse que pode revestir, as Nações de recursos modestos utilizam, em geral, um método de aproximação que consiste precisamente em começar pelo fim, isto é, com base nos recursos disponíveis decidir qual a dimensão e natureza dos meios que é possível obter e manter. A partir deles procurar-se-á conceber a sua utilização segundo linhas estratégicas convenientemente optimizadas que conduzam ao cumprimento das missões revistas.

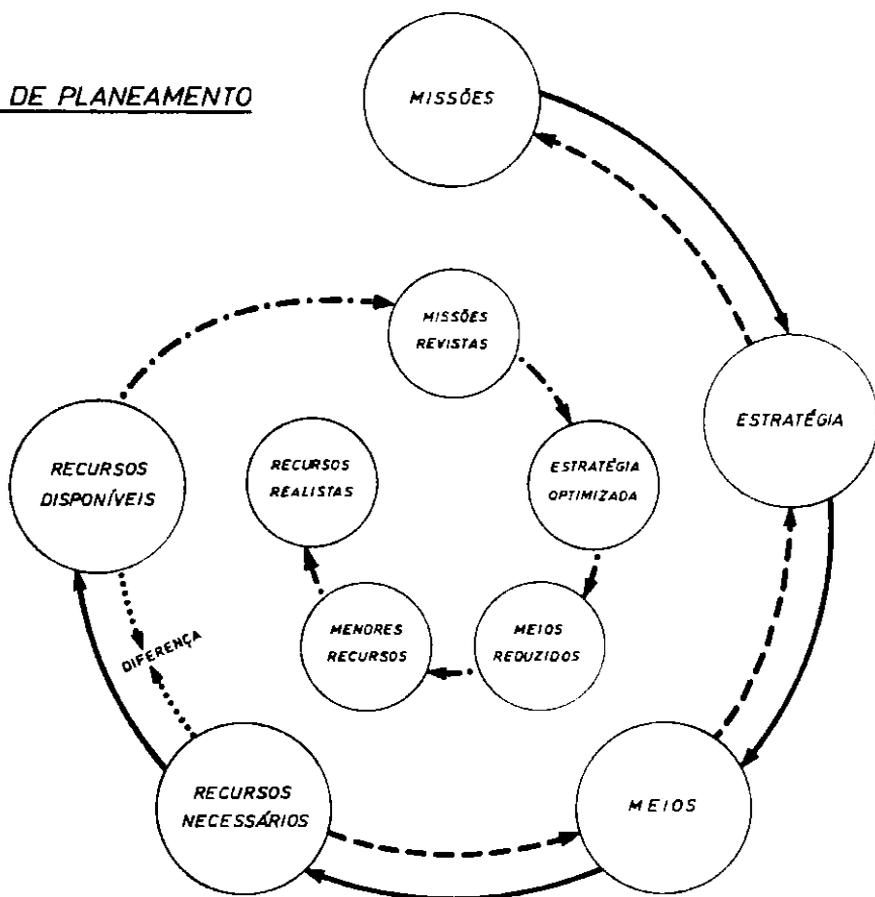
12. Chegamos pois, assim, ao nível da componente militar do Poder Nacional cujo ciclo de planeamento clássico, bem individualizado no esforço de conhecimento da verdade oposta, não necessita de desenvolvimento especial.

No entanto, em planeamento militar elaborado em situações de carência nítida de recursos, podem ser úteis algumas referências a aspectos específicos.

A estratégia militar deriva e insere-se na estratégia superior funcional que é a estratégia de defesa ou de segurança nacional.

Toda a dialéctica das Forças Armadas como instrumento do Poder Nacional se move à volta do equilíbrio entre a estratégia subordinante e a

### CICLO DE PLANEAMENTO



estrutura requerida, o mesmo é dizer, entre a capacidade possível e os riscos prováveis. Com recursos modestos, pode reduzir-se o diferencial entre o necessário e o disponível, jogando com a flexibilidade que resulta de exprimir os requisitos em termos de estrutura, prontidão e modernização.

Assim, uma estrutura reduzida (menos unidades terrestres, aviões e/ou navios, etc.) permite obviamente reduzir despesas, mas aumenta consideravelmente o risco de ineficácia duma estratégia concebida, por exemplo, em termos de dissuasão, dado que os cortes seriam inevitavelmente visíveis.

Mas, pode manter-se a estrutura e poupar fundos, actuando na prontidão. Esta pode reduzir-se trabalhando, por exemplo, com níveis de efectivos mais baixos, limitando os períodos de treino etc. Os riscos surgem, neste caso, quando se pretende uma resposta imediata e eficaz.

Por fim, sabe-se que a modernização de meios militares exige fatias substanciais de orçamento. Ora, podem reduzir-se as despesas conservando os meios. Mas, aqui, a escolha põe-se em termos de presente e de futuro. Não modernizando, desactualizamo-nos e corremos o risco de perder irremediavelmente futuras opções.

No entanto, a modalidade mais rigorosa de tapar o fosso diferencial dos recursos é aplicar técnicas analíticas que conduzam à optimização de meios requeridos por uma estratégia seleccionada. Para tal eliminam-se, através de critérios de custo/eficácia, todos os elementos estruturais que não contribuam directamente para a concretização do conceito estratégico formulado. Obtem-se, assim, uma estrutura altamente optimizada para uma estratégia específica, mas podem gerar-se riscos de incapacidade de reacção a circunstâncias imprevistas. Uma excessiva optimização de meios de pode, pôr problemas de insuficiente flexibilidade ou demasiada rigidez, o que, em qualquer caso, se traduz, uma vez mais, em riscos.

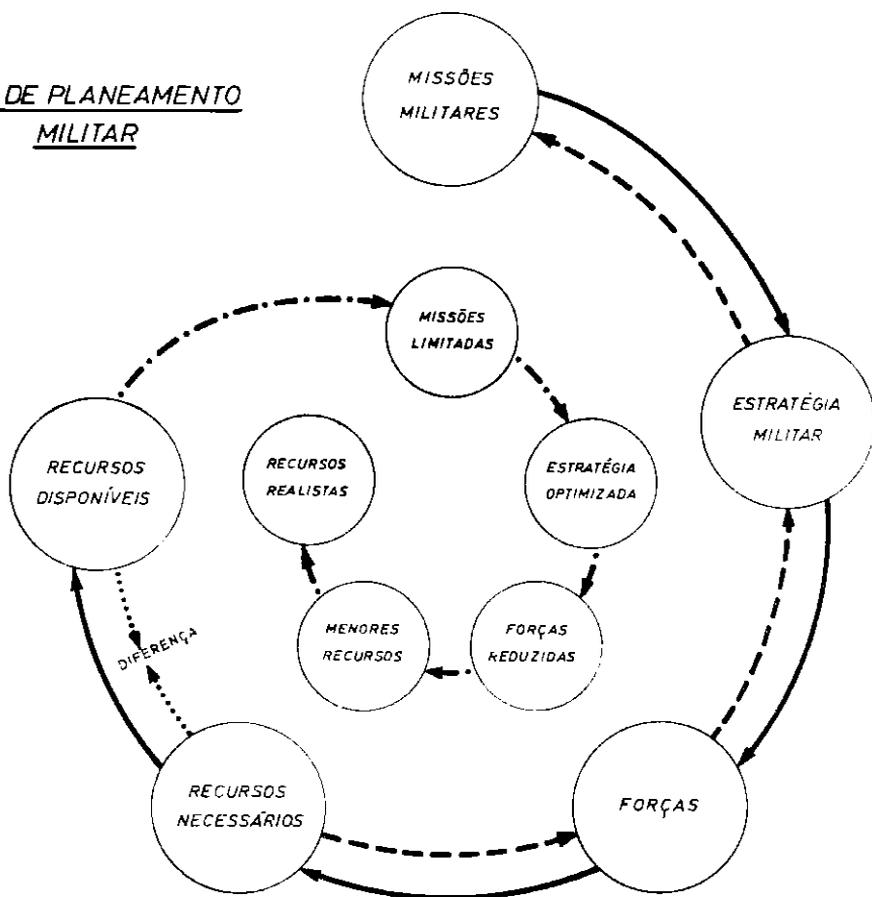
13. Como se vê, toda a metodologia referida pretende conciliar os fins com os meios, os objectivos com os recursos. Mas, para tal, há necessidade de dispor de uma definição clara dos factores intervenientes e proceder a análises e estudos rigorosos e profundos que se não compadeçam com privilegiados rasgos de imaginação ou vagas abstrações semânticas.

Tudo visto, é muito provável que persista a fatal brecha entre recursos. Essa brecha exprime o risco de determinado objectivo não poder ser alcançado ou certo interesse, que pode ser vital, não estar devidamente acautelado. Tá aqui, então, que decidir conscientemente se se pode e/ou deve, ou não, correr aquele risco. A única opção ainda aberta pode ser escolher entre riscos alternativos.

É claro que um país pode correr deliberadamente estes riscos, isto é, pode alargar-se estrategicamente em demasia e confiar que outros actores da cena internacional venham a suprir as suas pretensões, carências ou fraquezas. É, como em muita coisa da vida, um jogo. Mas, a probabilidade de não vir a perder muito pode aumentar se, ao menos, conhecermos as suas regras, que até são claras: definir com precisão os interesses, os objectivos e os compromissos, mantendo-os sempre coerentes e harmónicos e estimar os custos prováveis envolvidos.

Para tal, todos os elementos do Poder Nacional devem ser criteriosamente mobilizados se desejarmos assegurar os interesses nacionais com os recursos existentes e disponíveis. A aplicação daqueles elementos requer apurada

CICLO DE PLANEAMENTO  
MILITAR



harmonização ao mais alto nível com vista a garantir a indispensável coordenação das respectivas planificações.

14. Quando se pretende assumir transformações profundas na nossa sociedade com o objectivo último de trazer e garantir maior bem-estar, justiça social e segurança aos Portugueses, é todo um processo de revolvimento de alicerces e estruturas que está em causa. E, com ele, toda uma exigência extrema de precisão, rigor e método, sob pena de tudo se consumir e muito pouco se alcançar.

A improvisação por sistema; o imediatismo por emotividade; a atomização de conceitos e definições por agudo individualismo; a superficial exigência intelectual por comodismo, tudo isto é contrário à adesão e emprego de processos racionais que, só eles, podem conduzir à verdade desejada.

A metodologia não supre a inteligência, o conhecimento, a vontade e a competência, mas valoriza-os. O homem não vale o que vale o método, mas este vale o que valer o homem.

*J. Baptista Comprido*

Capitão-de-mar-e-guerra R.A.



---

**UMA BREVE ANÁLISE DO EQUILÍBRIO  
MUNDIAL DO PODER**

---



---

## UMA BREVE ANÁLISE DO EQUILÍBRIO MUNDIAL DO PODER (\*)

(Título em Inglês «A Brief-Examination of the World Balance of Power»).

---

### SÍNOPSE

#### A. SUMARIO

O estudo representa uma tentativa para prognosticar o que possam vir a ser as formas do equilíbrio do poder ou de equilíbrio entre os Estados, no futuro.

O estudo abre com uma curta análise da história passada, abrangendo situações tanto na terra como no mar e, também, sobre passos dados para regular as disputas internacionais por meio de acordo.

A partir desta análise, tendo em atenção os mecanismos de evolução deduzidos, são estabelecidos sistemas possíveis de equilíbrio do poder. E, depois, considerando os aspectos peculiares das tensões entre os Estados, os factores estáticos e dinâmicos com um impacto na evolução, são consideradas duas perspectivas para o futuro.

Uma como uma extrapolação baseada nos mecanismos de mudança deduzidos a partir da experiência histórica. Outra, com a ênfase na importância duma crescente e cada vez mais importante moral internacional e nas aspirações do Homem pela Paz.

#### B. CONTEÚDO

##### PREÂMBULO

##### I. INTRODUÇÃO

##### II. UMA BREVE ANÁLISE DA HISTÓRIA PASSADA

##### III. SISTEMAS DE EQUILÍBRIO DO PODER

1. *Sistemas possíveis*
2. *Tensões entre os Estados*

---

(\*) Tese apresentado no Royal College of Defence Studies (RCDS), no curso de 1977.  
Londres, 24 de Junho de 1977

#### IV. FACTORES ESTÁTICOS NO ACTUAL EQUILÍBRIO DO PODER

#### V. DINÂMICA DA EVOLUÇÃO

1. *Síntese das Relações Actuais*
2. *Um Factor Significativo de Mudança*
3. *Prospectivas para o Futuro*

#### PREÂMBULO

«Une individualité géographique ne résulte pas de simples considérations de géologie et climat. Ce n'est une chose donnée d'avance par la nature. Il faut partir de cette idée qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme. C'est lui qui, en la pliant à son usage, met en lumière son individualité. Il établit une connexion entre des traits épars; aux effects incohérents de circonstances locales il substitue un concours systématique de forces. C'est alors qu'une contrée se précise et différencie, et qu'elle devient à la longue comme une médaille frappée à l'effigie d'un peuple (1)».

Paul Vidal de la Blache

Através de inúmeras perturbações e dos mais diversos conflitos, nacionais e internacionais, o Mundo de hoje, com as suas raízes no passado, vivendo o presente, caminha para um futuro que será certamente diferente, e, tenhamos esperança, que será melhor. Possivelmente o final não é para amanhã mas começa a estar à vista. E há muitas indicações de que é este o sentido da evolução. Então, o nosso Mundo estará moldado numa forma mais harmoniosa e flexível, integrado com os seus diversos componentes, como uma medalha cunhada com a efígie do seu povo: a Humanidade. E terá atingido, finalmente, o seu objectivo que é a Paz, tanto desejada pelo Homem e insistentemente procurada, tantas vezes, através da guerra. Esta será a empresa dos homens por meio de um longo e doloroso caminho através da sua história, que se desenrola hoje claramente na frente dos nossos olhos.

É este, talvez, um ponto de vista optimista, mas acredito que é também realista.

(1) Paul Vidal de la Blache: *La France, Tableau Géographique*: Librairie Hachette & Cie: 1908: p. 6.

Tradução em português: Uma individualidade geográfica não resulta de simples considerações de geologia e clima. Não é uma coisa dada previamente pela natureza. É preciso partir da ideia que um país é um reservatório onde dormem as energias de que a natureza depositou o germen, mas cujo emprego depende do homem. É ele que, moldando-as na sua utilização, põe à luz a sua individualidade. Ele estabelece uma conexão entre relações dispersas; aos efeitos incoerentes de circunstâncias locais ele substitui um jogo sistemático de forças. É então que um país se precisa e diferencia e se torna, a longo prazo, como uma medalha cunhada com a efígie dum povo

## I

## INTRODUÇÃO

A análise, mesmo sem um exame exaustivo dum problema tão complexo como é o de equilíbrio mundial de poder, não cabe, e é difícil de ser tratado, como é óbvio, dentro dos limites restritos de uma «tese» com a natureza desta. Limitada na sua extensão e no tempo que lhe pode ser dedicado. É por esta razão que foi designada simplesmente como uma breve análise do equilíbrio mundial do poder. Sobre este assunto, para além dos artigos aparecidos diariamente nos meios de informação, torrentes de livros e outras publicações têm sido escritos e outros continuam a aparecer, quase todos os dias. Isto constitui uma indicação do interesse pelo assunto e a diversidade de opiniões tantas vezes diametralmente opostas só reforça esse interesse, como se tornará aparente no decorrer deste estudo.

As dificuldades em tratar este problema tornam-se evidentes imediatamente e são várias. O conceito de equilíbrio do poder tem um muito largo espectro e é passível das mais diversas interpretações. Pode abranger uma análise passiva das leis da história e a definição das suas projecções no futuro, até à formulação de um guia para a definição duma política.

De qualquer forma, o estudo de equilíbrio do poder tem dois conceitos, ou pode ser dividido em dois conceitos: um estático, como uma fotografia do presente, e outro dinâmico consistindo no estudo das forças que actuaram no passado, estão a actuar hoje, e continuarão a operar amanhã. Forças que mudarão o equilíbrio num dado momento. Na verdade, o equilíbrio do poder nas relações internacionais ou na política internacional pode ter um conceito restrito como, por exemplo, a atitude e política de um Estado, ou grupo de Estados, protegendo-se contra outro Estado, ou grupo, consolidando o seu poder contra o poder dos antagonistas (?).

Era este o conceito clássico, mas hoje devemos ter uma concepção mais alargada.

Nós consideraremos o conceito do actual equilíbrio do poder como uma situação de acomodação, numa dada conjuntura, entre forças em confronto, sem esquecer que, por detrás, há forças impulsionadoras da mudança. Tal como no sistema solar, onde o homem pode observar que num dado momento os planetas e seus satélites mantêm uma dada posição, que se alterará, inevitavelmente, de acordo com leis dinâmicas, como as de Newton e Kepler, que nos permitem, no entanto, prever qual será a próxima posição. Mas nós estamos, aqui, numa situação muito mais complexa. As leis de evolução das relações internacionais e da evolução do equilíbrio do poder não são tão

---

(?) *Encyclopaedia Britannica: Micropaedia, Ready Reference and Index: Vol. I: p. 749.*

precisas. Apesar do conhecimento tremendo, acumulado pelos homens neste campo, nós estamos, como Newman e Mogenstern escreveram, relativamente a outro problema: «Nós estamos ainda hoje, aproximadamente na mesma situação, em relação à economia (e não só!), como estávamos para a astronomia, antes de Newton»<sup>(1)</sup>.

O que fica escrito quer significar que será necessário analisar tanto a estática como a dinâmica do equilíbrio mundial do poder, nos dias de hoje, e isto num momento em que, depois da Segunda Guerra Mundial, uma evolução ou revolução de proporções gigantescas está a ter lugar na política internacional. Cada dia o Mundo altera-se e torna-se diferente.

Dentro desta perspectiva seremos obrigados a deitar um olhar à política internacional encarando-a como a interacção dos seus actores principais presentes no tablado mundial: os Estados ou Estados-Nações, que, na prossecução dos seus interesses — certos ou errados —, seguem formas diferentes de comportamento com um leque que vai desde a cooperação até ao conflito e violência.

Antes de entrar no estudo do problema torna-se necessário definir um método de aproximação ou análise. Vários métodos podiam ser usados, por exemplo partindo duma aproximação de base ideológica e considerando os diferentes sistemas políticos em confrontação, ou analisando o problema de um ponto de vista individual, realçando o interesse do indivíduo «per si», ou, ainda, duma maneira mais simplista dando ênfase à soberania do Estado, como um princípio, ainda quase sagrado.

Seria também possível, mas muito mais difícil, tentar um método eclético em que todos os possíveis factores fossem considerados simultaneamente.

Algumas das hipóteses de trabalho estabelecidas acima poderiam ser, na verdade, muito difíceis ou muito limitadas. Adoptámos por isso um método de aproximação diferente usando diversos factores:

- primeiro, lançaremos um breve olhar sobre o passado, considerando alguns factos concretos e os ensinamentos da história;
- partindo daqui, tentaremos deduzir algumas ideias relativas aos mecanismos da evolução, à sua estática e dinâmica;
- finalmente, será feita uma tentativa no sentido de deduzir algumas projecções para o futuro.

É um método de análise, evidentemente, sujeito a erro, como muitos outros. Mas acreditamos, que o esquema que foi adoptado não é em si utópico. Pelo contrário procurará ser pragmático sem se deixar cair no domínio

---

(1) J. von Newman and O. Morgenstern: *Theory of Games and Economic Behaviour*: Princeton University Press: 1953. Transcrito por Basil de Ferranti: *Living with the Computer*: Science and Engineering Policy Series: Oxford University Press: 1971: p. 14.

das profecias. Porque os profetas são condenados duas vezes, como podemos deduzir do que Paddelford e Lincoln escreveram (\*), no presente pelos estadistas e estudiosos, e no futuro pelos historiadores.

Começemos por deitar um olhar sobre o passado antes de analisar o presente e as perspectivas para o futuro. Isto é muito importante. Em política como em estratégia, as lições da história não nos permitem, talvez, definir as opções do presente e os esquemas do futuro. Mas, pelo menos, são capazes de detectar os mecanismos em que tais opções podem ser postuladas ou definir as grandes linhas de orientação para a sua formulação.

Como Baldwin disse: «Uma estratégia para amanhã deve ser construída sobre as lições de ontem» (†).

Vejamos pois o que podemos aprender da história, — as lições de ontem.

## II

### UM RAPIDO OLHAR SOBRE A HISTÓRIA

Deitemos, então, um breve olhar sobre alguns casos concretos do passado, tendo em vista tentar detectar e definir, mais tarde, as diversas formas do equilíbrio do poder e o processo da sua evolução.

Começaremos com o Império de Alexandre o Grande, da Macedónia. Durante largos anos a Macedónia e a Pérsia, no que era o Mundo Ocidental de então, dominaram pelo seu poder a bacia do Mediterrâneo. Até que a Macedónia considerou, depois de dominar os Estados Gregos, que era suficientemente poderosa para disputar a hegemonia da Pérsia na sua área de influência. E foi, com Alexandre, o Império Macedónico, expandido até às fronteiras da Índia. Foi, no entanto, um império que não sobreviveu muito tempo à morte do seu fundador.

Em 149-146 a.C., depois do esmagamento de Cartago, na Terceira Guerra Púnica, a dicotomia com Roma foi quebrada. Com as suas mãos livres, Roma, progressivamente foi controlando outros espaços, depois de dominar a Grécia em 146 a.C. Naquele ano o Império Romano compreendia sete províncias: Sicília, Sardenha, Córcega, as duas Espanhas, Gália Transalpina, África e Macedónia. Incluía, com a África, por exemplo, o Reino do Egipto, que tinha sido por milhares de anos um dos mais poderosos Estados do Mundo, com um Exército de 700 000 homens no reinado de Ramsés II, o que hoje só é excedido por umas poucas das maiores potências mundiais.

---

(\*) Norman J. Paddelford, George A. Lincoln, Lee D. Olvey: *The Dynamics of International Politics*: New York: Mc Millan: 1976: p. 17: «Right or wrongly, historians and students of international politics generally praise statesman and condemn prophets». Tradução em português: Certo ou errado, os estudiosos da política internacional geralmente elogiam os estadistas e condenam os profetas.

(†) Hansom W. Baldwin: *Strategy for Tomorrow*: New York and Everston: Harper and Row Publishers: 1970: p. 9.

A Ásia Menor tornou-se mais tarde a oitava província, e César incorporaria a Gália no império, em 51-50, a.C. Os Romanos estenderam a sua dominação, não somente na área do Mediterrâneo mas para o Norte, até tão longe como a Escócia e sobre a Europa até ao Mar Negro. Incorporando, algumas vezes os povos subjugados, como iguais, numa política audaciosa, como ficou atestado pela prerrogativa estabelecida em 212 a.C. (\*), com o «Civis Romanus Sum», que estendeu a cidadania romana a todos os habitantes livres do império.

E este império, apesar de sacudido pelas invasões dos bárbaros, durou séculos, só começando por se dividir em 364, entre Valeus e Valentinus II. E as legiões só começaram a evacuar a Inglaterra em 366. E em 392, com Theodosius, o Império foi novamente reunido, para se voltar a separar, uma vez mais, em 395, entre Honorius e Arcadius. Em 1453, os Turcos capturaram Constantinopla, a capital do Império do Oriente, e mataram o imperador Constantino. Deve assinalar-se que um outro centro de poder significativo tinha aparecido a Oriente. Entretanto, uma evolução similar tinha lugar a Ocidente. O poder fraccionava-se. Em vez de um só poder havia mais.

Em 771, um novo império estava no processo de tomar forma a Ocidente. Carlos Magno, depois da morte de seu irmão Carloman, tornou-se o único chefe do Reino «FRANKISH». Dominou vários países até à sua consagração final, quando, em 800, foi coroado em Roma como o «Sagrado Imperador Romano», pelo Papa Leão III. Era o novo Império do Ocidente, em paralelo com o Império Bizantino, a Oriente.

Deitemos agora um olhar ao que se passava no extremo ocidental da Europa. Em 1492, os dois reinos de Castela e Aragão foram unidos pelos Reis Católicos: Fernando e Isabel. Depois da conquista do Reino Mouro de Granada só Portugal permanecia, com uma entidade autónoma, na Península Ibérica.

Tinha-se criado um grande centro de poder: a Espanha, que mais tarde, a partir do século XVI, iria disputar o poder terrestre, na Europa, contra a França.

No início do século XIX, Napoleão tentou a unificação do Continente Europeu que podia ser considerado o Mundo de então, do ponto de vista de poder. Do Elba ao Mediterrâneo, e ao Atlântico, subjugou a maioria dos reinos existentes. Mas foi impedido de concretizar o seu projecto pela pertinácia da Inglaterra e pelas vastas distâncias e clima do «heartland» russo.

Talvez seja de interesse assinalar, aqui, que Napoleão para além do poderio do Grande Exército, lhe juntou a força duma ideologia baseada nas ideias ou ideais da Revolução Francesa.

Temos de fazer notar que ao longo deste extenso período diferentes poderes tinham de ser considerados. O Prof. Toynbee identificou a existência

---

(\*) Todas as datas, a partir daqui, são d.C., excepto quando especificamente indicado.

na Europa, em 1525, de duas grandes potências: França e Espanha, a que se juntou a Inglaterra em 1672, a Rússia e os Habsburgos em 1772 e o Império Alemão em 1872 (7). A estas, duas outras potências, exteriores à Europa, se haveriam de juntar no futuro, os Estados Unidos da América e o Japão.

Isto é, duma maneira muito geral, uma sucessão de acontecimentos em terra. Vejamos, sumariamente, o que se passava no mar.

A partir do final do século XIV, Portugal primeiro, e a Espanha depois, viram-se envolvidos na monumental empresa, dos Descobrimentos, que haveria de alargar os limites do Mundo, e, ao mesmo tempo, encurtar as suas dimensões pela utilização das rotas marítimas. Em 7 de Julho de 1494 ocorreu um facto muito importante, na cidade de Tordesilhas, na Castela do Norte. Com base numa disposição arbitral do Papa Alexandre VI, foi assinado um tratado entre Portugal e a Espanha. A exploração dos mares e das terras adjacentes, «O Mundo do Ultramar», na expressão do Prof. Toynbee (8), foi dividida entre os dois países, por um meridiano, traçado de pólo a pólo, e inicialmente fixado 100 léguas a Oeste das Ilhas de Cabo Verde. Portugal ficava com direitos exclusivos a Leste desta linha e a Espanha a Oeste. Isto era mais ou menos entre 48º e 49º a Oeste de Greenwich. Esta nova linha foi sancionada pelo Papa Júlio II, em 1506, o que permitiu aos Portugueses estabelecerem-se no Brasil. É verdade que «Nenhuma potência Europeia, confrontando o Atlântico jamais aceitou a disposição papal(9)». Mas quanto a isto, é importante levantar três pontos: o Papa era, então, a cabeça da Cristandade, a disposição papal nunca foi revogada e as «outras potências Europeias», só a contestaram, mais tarde, quando dispuseram dos meios para o poder fazer.

O monopólio dos Portugueses e dos Espanhóis manteve-se por quase um século, um período durante o qual os mares foram pacíficos. Isto durou até aos tempos em que os Holandeses e os Ingleses e os Franceses apareceram como potências navais significativas, a partir do final do século XVI e, principalmente, durante o século XVII. Neste período as confrontações no mar foram frequentes. E tudo começou a ser, como foi estabelecido por Mahan: «A história do Poder Naval é, largamente, embora não somente, uma narrativa de confrontação entre nações, de rivalidades mútuas, de violência, culminante com frequência na guerra (10)». O começo da evolução do

(7) Arnold J. Toynbee: *A Study of History*.

(8) Arnold J. Toynbee: *War and Civilization*: Seleccionado por Albert Vann Fowler from a «Study of History»: London. New-York, Toronto: Oxford University Press: 1951: p. 3.

(9) Encyclopaedia Britannica: Micropaedia, Ready Reference and Index: Vol. X: p. 50. (Nelson: *Dictionary of World History*: London: Thomas, Nelson and Son Ltd: p. 1509, indica 46º31' a Oeste de Greenwich).

(10) Ibid.

(11) Alfred Thayer Mahan: *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*: London: Sampson Low, Marston and Rivington, Ltd: Introduction (December 1889).

processo foi a derrota da «Spanish Armada» em 1588 e o que se passou com Nelson no final do século XVIII e princípios do XIX. A seguir, a situação mudou uma vez mais, e um novo monopólio foi estabelecido pela Inglaterra, como uma autêntica superpotência naval, o que lhe tornou possível construir o maior império dos tempos modernos. Esta situação já não persistia no início da Segunda Guerra Mundial, processo que vinha de trás, quando outras potências começaram a emergir para disputarem a supremacia nos mares, como os Estados- Unidos da América e o Japão e também a Alemanha, França Rússia e Itália. E, depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados- Unidos da América apareceram como a superpotência-naval-dominante, mas, como a evolução nunca pára, a União Soviética já começou a disputar essa posição de hegemonia.

Na terra como no mar, através da breve análise que foi feita, podemos ver que os actores da política internacional são diversos e variam, quer no sentido da simplicidade quer no da complexidade, em ciclos com um, dois ou mais actores. Mas, a partir dum certo momento apareceu uma tendência, numa tentativa para regular a complexidade, introduzindo uma jurisprudência para regular as relações internacionais. É importante, antes de encerrar este olhar retrospectivo sobre a história, considerar duas ou três tentativas para controlar aquelas relações até como um meio de poder ter uma visão mais estreita acerca da complexidade do sistema.

Como já tinha sucedido antes, mas de uma forma mais marcada, com o Congresso de Viena de 1815, a igualdade da soberania dos Estados foi reconhecida como um princípio fundamental. As duas Conferências da Haia, em 1889 e 1907, tentaram regular as relações internacionais e limitar os armamentos, sem, tem de se admitir, um notável grau de sucesso.

A Segunda Conferência da Haia é bastante impressionante. Pela primeira vez, o que era extraordinário para a época, reuniu o surpreendente número de 44 Estados soberanos. Foi definida, em paralelo com o princípio da igualdade das soberanias, uma hierarquia do poder. Oito grandes potências foram oficialmente reconhecidas como uma aristocracia: Alemanha, Austria-Hungria, Estados Unidos da América, França, Inglaterra, Itália, Japão e Rússia. Era um sistema muito complexo e como consequência do jogo das alianças não se considerava possível a destruição de qualquer das potências e, por outro lado, que uma conseguisse impor uma ordem de dominação sobre as outras. Todavia, os campos estavam de certa maneira definidos. Com efeito, a Tripla Aliança, assinada em 1882, entre a Áustria, Alemanha e Itália, renovada em 1891 por 12 anos, dividia a Europa em dois partidos. O termo «Europa», deve ser assinalado. A assinatura do tratado entre a França e a Rússia, em 1893, definia os limites da divisão que foram clarificados quando, em Abril de 1904, a Entente Cordial foi acordada entre a Inglaterra e a França.

É de interesse observar como este equilíbrio complexo se rompeu e como no dealbar da Primeira Guerra Mundial se fracturou de uma forma similar a uma reacção nuclear em cadeia, tal como os neutrões numa primeira fissão causam a fissão dos núcleos adjacentes. E transcrevo de Bernard Grun:

«Primeira Guerra Mundial: o Arquiduque Fernando, herdeiro do trono da Áustria, e a sua mulher, assassinados, em Saravejo, 28 de Junho de 1914; ultimato da Áustria-Hungria à Sérvia, 23 de Julho e declaração de guerra, 28 de Julho; (...) a Alemanha declara guerra à Rússia e França e invade a Bélgica; a Inglaterra declara guerra à Alemanha; a Sérvia e o Montenegro declaram guerra à Alemanha; (...) a França declara guerra à Áustria; a Áustria declara guerra à Bélgica; a Rússia declara guerra à Turquia; (...)»<sup>(12)</sup>»

E, assim, sucessivamente, até que a maioria das nações do Mundo, com os seus territórios no Ultramar, se viram envolvidas. Era o estilhaçar do sistema precário de relações entre os diferentes Estados, num equilíbrio muito complexo, tal como sucederia a um núcleo de um átomo bombardeado por neutrões.

O processo de eclosão da Segunda Guerra Mundial não foi muito diferente, excepto quanto ao facto de que as declarações de guerra já estavam em desuso<sup>(13)</sup>.

Não iremos, agora analisar a evolução mais recente, após a Segunda Guerra Mundial e limitar-nos-emos a assinalar que a situação mudou drasticamente. A Segunda Conferência de Paz da Haia foi seguida pela Liga das Nações, estabelecida em 1920, de acordo com a primeira parte do Tratado de Versaillies. Não incluía os Estados Unidos da América, que tinham sido, aliás, um dos inspiradores do tratado. Uma vez mais, como antes da Primeira Guerra Mundial, a Liga confiara na segurança colectiva mas, por outro lado, voltava-se para o sistema tradicional de alianças defensivas e de equilíbrio entre blocos. Finalmente, mais tarde, e depois de Segunda Guerra Mundial, chegámos às muito mais complexas Nações Unidas, organização internacional devotada à paz e à segurança e à promoção do bem-estar internacional, de acordo com a sua carta, datada de 24 de Outubro de 1945.

É realmente uma instituição muito mais complicada e que abrange ou reconhece algumas diferentes organizações regionais. Compreende 147 Estados soberanos, depois de Angola e Samoa Ocidental terem ingressado nas Nações Unidas em Dezembro de 1976. Somente 12 Estados soberanos do Mundo, não são membros, mas estão representados, na maioria dos casos por observadores permanentes, incluindo a Cidade do Vaticano (Santa Sé).

O princípio da igualdade, estabelecido pela primeira vez no Congresso de Viena em 1815, aplica-se a todos os membros, dos mais poderosos aos mais pequenos, como por exemplo Grenada (que entrou em 1975) com uma área de 133 milhas quadradas e uma população de 106 049 habitantes, ou S. Tomé e Príncipe (entrado também, em 1975) com, respectivamente, 377 milhas quadradas e 73 361 habitantes, o que é aproximadamente a população Londonder-

---

<sup>(12)</sup> Bernard Grun: *The Time-Tables of History. A Chronology of World Events*: London: Thames and Hudson: 1975: p. 466.

<sup>(13)</sup> Esta tendência tornar-se-ia normal nos anos futuros. Na verdade, desde a Segunda Guerra Mundial, é difícil encontrar uma simples instância em que uma declaração de guerra formal tenha sido feita.

ry. Ambos com orçamentos que não atingem o de uma cidade inglesa de província (<sup>14</sup>). Iguais em princípio e em qualidade a todos os outros Estados membros excepto quanto ao estatuto privilegiado dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Mas a realidade é espantosamente diferente. Com efeito os Estados membros da comunidade mundial não são iguais, pelo contrário são muito diferentes. Os acontecimentos do dia-a-dia são dominados pelo tremendo poder dos Estados Unidos da América e da União Soviética. Estes são seguidos pelos outros centros do poder significativos — ou grandes potências — e a seguir, pela escala abaixo, pelos outros com diferentes graus de poder, até à pequena Grenada.

Na verdade os actores da cena internacional não são iguais. Como no teatro, há as estrelas, que desempenham os papéis mais importantes, os actores secundários que às vezes têm alguma coisa para dizer, e os simples figurantes que geralmente não falam mas que são frequentemente os mais numerosos. E é neste quadro que o equilíbrio é estabelecido. É um sistema muito complexo, na verdade.

A análise histórica, ou olhar sobre o passado, já vai muito longa. É tempo de procedermos a algumas deduções.

### III

## SISTEMAS DE EQUILÍBRIO DE PODER

### 1. *Sistemas possíveis*

Antes de entrar na definição dos esquemas possíveis de equilíbrio do poder torna-se necessário determinar as forças que actuam por forma a estabelecer o alinhamento entre os Estados no sistema internacional. De uma forma geral essas forças deveriam ser, na actual conjuntura, a expressão do poder de cada um dos Estados: isto é do que designaremos por potencial estratégico, que podia e devia determinar a sua capacidade de expressão, — a real capacidade de expressão de cada Estado na cena internacional. E poderemos dizer que o potencial estratégico é, no quadro de uma estratégia global, à escala do mais alto estádio de formulação das decisões políticas, o somatório de todos os factores susceptíveis de influenciar o poder de um dado Estado. Estes factores não são só de natureza militar, mas são também, outros como: físico ou geográfico considerando por exemplo a extensão, localização, forma e natureza do território; político, em particular a importância das estruturas orgânicas

(<sup>14</sup>) Orçamentos

— Grenada, 1976: Ec. \$50.3 milhões, equivalente a 11.2 milhões de libras.

— S. Tomé e Príncipe, 1976: Esc. 180.6 milhões, equivalente a 260 milhões de libras.

Origem das informações: *The Europe Yearbook 1977. A World Survey*: London: Europe Publications: Volume II, The Americas, Asia and Australasia: Grenada: p. p. 620, 621: S. Tomé e Príncipe: p. p. 1394-1396.

ideologia, estabilidade; social; económico, existência de recursos naturais e possibilidades de acesso; industrial; tecnológico; militar; e assim sucessivamente, para não nos alargarmos num estudo exaustivo. Todos os quais são importantes para determinação do potencial estratégico num Mundo ainda dominado pelo espírito de conflito. Nas mais diversas formas.

Em princípio, os objectivos a serem prosseguidos pelos Estados deveriam estar directamente relacionados com o seu potencial estratégico, ou para evitar esta expressão, passível de ser mal interpretada, com uma atitude pragmática concatenada com as possibilidades reais daqueles Estados, não esquecendo, no entanto, que de acordo com a lei internacional, eles são, pelo menos em teoria, todos iguais. Por motivos de prestígio, importância própria e por outras razões, há Estados que tentam assumir posições muito acima do seu potencial actual, «per se», ou agrupados em conjuntos por forma a tirar vantagem do número, como vem acontecendo. Todavia, as forças que foram definidas acima continuam a ser um factor dominante e é pela sua acção ou inter acção que o equilíbrio do poder tem sido definido e ainda continuará a ser definido.

A partir destas considerações e retornando à análise histórica, para extrair algumas deduções, nós podemos concluir que é possível definir três situações essenciais ou três sistemas de equilíbrio do poder: unipolar, bipolar e pluripolar, pluralista ou complexo.

— *O sistema unipolar* é caracterizado por um centro do poder dominante. É relativamente estável no seu núcleo apesar do facto de que existem ou podem existir conflitos na periferia. Foi o caso do Império Romano, do Carlos Magno e de Alexandre, apesar da sua curta duração, e da Inglaterra, nos mares.

A evolução deste tipo de sistema pode processar-se em duas vias diferentes: fragmentação, quando se desmenbra em outros centros de poder ou quando a evolução faz aparecer a seu lado outros poderes significativos.

— *O sistema bipolar*, com dois pólos de poder dominantes, tem simultaneamente características de estabilidade e instabilidade. É estável quando os dois pólos ou os dois poderes principais acordam em evitar uma confrontação, e é instável quando um deles ou ambos, procuram ou tentam procurar uma ordem de dominação. Um exemplo pode ser visto no caso do Tratado de Tordesilhas, com quase um século de paz, nos mares. Outro, característico desta situação, pode ser o da actual situação bipolar entre os Estado Unidos da América e a União Soviética situação que contém um certo grau de acordo ou pelo menos visa assegurar que a confrontação não conduzirá à «ascensão aos extremos», o que poderia significar uma guerra total.

A evolução de um sistema deste tipo, de um ponto de vista teórico pode operar-se em duas direcções diferentes: do unipolarismo, se um dos poderes for capaz de dominar completamente o outro e impor a sua vontade ou no do pluripluralismo se, ao lado dos dois aparecem

outros centros de poder da mesma ou similar capacidade ou potencial. Como pode ser ilustrado, para o último caso, pela evolução que conduziu à situação que se veio a verificar ao tempo do Congresso de Viena. No sentido pluripolar.

- *O sistema pluripolar, pluralista ou complexo* é caracterizado pela existência de múltiplos pólos de poder. Era esta a situação no Mundo ao tempo da Segunda Conferência da Haia e a que existia no dealbar das Primeira e Segunda Guerras Mundiais. É um sistema que pode apresentar sinais aparentes de estabilidade mas que tem em si próprio poderosos germens de instabilidade. Isto porque devido à falha do «jogo das alianças», erro de cálculo ou excesso da margem de liberdade de acção, o sistema pode desequilibrar-se. Um exemplo do último caso foi o de Hitler invadindo a Polónia em 1939, fazendo desmoronar o precário equilíbrio existente.

É, sem grande margem para dúvidas, um sistema muito mais complexo, uma vez que implica um muito maior número de relações entre múltiplos centros do poder. É esta uma das razões porque, neste caso, nós pomos a ênfase na complexidade. Num sistema bipolar há só, evidentemente, uma relação dominante — aquela entre os dois poderes principais. — Mas se atentarmos na situação da Conferência de Haia de 1907, com oito grandes potências, teremos de considerar 28 relações dominantes, para incluir todas as relações *entre as oito potências principais*. Este sistema pode evoluir em duas direcções: o aumento da complexidade pelo alargamento do número de pólos de poder, ou na direcção do bipolarismo, primeiro, e do unipolarismo, depois, pelo processo de eliminação dos outros centros de poder. Foi isto o que aconteceu depois da Segunda Guerra Mundial. Ao princípio emergiu uma única superpotência mas, a curto prazo, e depois, teve de ser considerada uma segunda.

A mudança das diferentes formas de equilíbrio do poder, a passagem de um sistema a outro, as mutações no interior de um dado sistema têm sido feitas através dos mais diversos conflitos com variados graus de intensidade. O Prof. Quincy Wright<sup>(15)</sup> salienta que entre 1500 e 1940, um ciclo de 440 anos, houve mais de 278 guerras (mais de uma em cada dois anos), envolvendo 50 000 soldados ou mais. Algumas das verificadas nos últimos anos, já fora do período daquela análise, foram similares em baixas, duração e custos, às das duas guerras mundiais, como foi o caso das guerras da Coreia, Vietnam e Biafra.

É importante notar que o panorama actual é, ainda, alarmante, e que o processo está longe de se ter terminado ou atenuado. Duma conferência

---

<sup>(15)</sup> Quincy Wright: *A Study of War*: Chicago: University of Chicago Press: 1942: Vol. 1 : Apdx. 20.

do Secretário de Estado, à data, McNamara, em Montreal em 1966<sup>(6)</sup>, podem extrair-se os seguintes números significativos que são da mais transcendente importância, porque se referem não só a conflitos internacionais, mas, também, a nacionais, os últimos aparecendo com uma frequência crescente nos últimos tempos. De 1958 a 1966, um período de oito anos, houve 168 surtos de violência, envolvendo 82 governos diferentes. Somente 15 daqueles envolveram dois ou mais Estados, o que quer dizer que 149 daqueles conflitos foram de natureza interna, apesar de, como é evidente, implicarem uma ajuda externa, que se traduzia, portanto, num envolvimento indirecto de outros. Referindo-se aos últimos — aos conflitos internos —, verifica-se que 87 por cento das nações muito pobres, com um rendimento «per capita» inferior a 100 US dólares por ano, ou seja 32 de entre o total de 38 nações naquelas condições, foram flageladas por conflitos daquele tipo. Isto significa uma média de duas erupções de violência, por país, durante o período de oito anos. A percentagem era de 69 por cento entre as nações pobres, com rendimentos «per capita» de 100 a 400 dólares e já só de 48 por cento para aqueles entre os 400 e os 750 US dólares. Somente um desses casos ocorreu entre as 27 nações, que a partir de 1958 já tinham um rendimento acima dos 750 US dólares, o que representa somente 4 por cento, comparado com as outras percentagens muito superiores. O Sr. McNamara chegou à conclusão de que: «Há uma irrefutável correlação entre a violência e o atraso<sup>(7)</sup>», e nós podemos avançar outra conclusão, a de que o atraso deve ser atenuado e progressivamente eliminado, como uma base para um mais perfeito e pacífico sistema de relações internas e internacionais.

Das considerações prévias e dos dados estatísticos apresentados decorre imediatamente uma questão: porque é que os povos se revoltam, porque é que os Estados lutam entre si, uns com os outros? Dentro do âmbito deste estudo só será tentada uma resposta à segunda parte da questão. Todavia, devemos lembrar que os conflitos internos têm um impacto directo — num maior ou menor grau — nas relações internacionais. Dentro do quadro de qualquer sociedade, em qualquer Estado: com efeito não é possível ter uma sociedade estável se os cidadãos não são responsáveis no interior dos Estados e se os conflitos entre eles não são mantidos no patamar mais baixo possível. Isto terá de ser um processo difícil e lento. A resposta à segunda parte da questão, atrás posta, pode ser tentada a partir da identificação das tensões entre os Estados que geram as situações de conflito. Isto é o que tentaremos fazer no que se segue.

## 2. Tensões entre os Estados

Os Estados ou as Nações-Estados continuam a ser os actores ou as entidades mais relevantes nas relações internacionais e é entre eles que se geram as tensões que podem conduzir a conflitos internacionais. É possível e até

<sup>(6)</sup> Transcrito de Kenneth W. Thompson: *Understanding World Politics*: London: University of Notre Dame Press: 1975: p. 20.

<sup>(7)</sup> *Ibid*: p. 23.

previsível que o pluralismo do sistema actual será encurtado e substituído por um esquema de largos agrupamentos de Estados capazes de resistirem, melhor, às forças de atracção originadas pelos dois principais pólos de poder actuais, simplificando o sistema. Algumas dessas possíveis associações já estão definidas, algumas irão desvanecer-se e outras aparecerão. Alguns analistas prevêem um Mundo construído sobre as relações entre grandes grupos de Estados, com interesses comuns, mas isto não é ainda aparente.

Por exemplo, a NATO é essencialmente um pacto militar. O Pacto de Varsóvia é menos do que isso, pois estabelece, em oposição à NATO, um grupo de Estados dominados pela União Soviética, que, por várias razões, como a expansão do comunismo, mas também por razões geopolíticas é mantido unido em conjunto. É possível que a Comunidade Europeia se esteja orientando na direcção de uma qualquer forma de unidade política, que alguns profetizam como o tipo de instituição do futuro. Com um certo optimismo, Sir Christopher Soames, antigo Comissário Britânico na EEC, escreveu, pouco antes de se retirar daquelas funções, no *Daily Telegraph*.

«De facto houve um progresso real em áreas cruciais: as relações externas e o desenvolvimento de uma maquinaria internacional para a criação de um centro político de decisão na Comunidade. *Por baixo da superfície de desacordo e crise* (meu sublinhado) a Europa começou de facto a tomar forma como uma nova personalidade internacional (16).»

No mesmo jornal, e no mesmo dia, um comentador afirmava que: «Sir Christopher Soames, no seu artigo nesta página, diz que a Europa começa a tomar forma como uma nova entidade internacional. Verdade, mas só num sentido muito limitado e com a ênfase no «começa» (17). E acrescentava: «Nas grandes coisas como a energia, a África do Sul, a «détente» Leste-Oeste, pode considerar-se que a Comunidade não existe» (20).»

O caminho para uma unidade política, ou uma qualquer forma de unidade política parece enfrentar ainda, dificuldades tremendas. Num documento recente foi escrito: «O Partido Trabalhista deve reafirmar a sua oposição ao princípio de eleições directas para a Assembleia da EEC e a quaisquer iniciativas na direcção duma Europa federal ou unitária\*». (meu sublinhado) (18).

Outras organizações ou agrupamentos transnacionais, como o Terceiro Mundo, a OUA, a Organização dos Estados Americanos, os Estados Árabes, não apresentam um mais largo grau de coesão, excepto em problemas de natureza específica e bastante limitada quando uma marcada convergência de interesses é posta à prova ou se a existência de um objectivo comum não se torna um assunto de discussão.

(16) *Daily Telegraph*: Artigo por Sir Christopher Soames: London: 7 January 1977

(17) *Ibid.*

(20) *Ibid.*

(18) *The Common Market, the Cost of Membership*: Publicado pelo Labour Party Safeguards Committee: Impreso pela Civic Press: Glasgow (final de Junho de 1977): Publicado aquando do segundo aniversário do referendo.

Isto foi o que sucedeu, continua e continuará a suceder, por exemplo nas reuniões da OPEP, com a solidariedade dos países árabes no seu confronto com Israel, ou, mais recentemente, no diálogo Norte-Sul, em Paris, onde os países «pobres» apresentaram contra os «ricos» um notável grau de unidade, e vice-versa. Isto não quer, de modo algum, significar que tais tipos de agrupamentos transnacionais não devem ser considerados nas relações internacionais. Significa, simplesmente, que a soberania continua a ser um factor de transcendente importância que não pode ser posto de lado, e que os Estados, os Estados individuais-soberanos continuam a ser os actores principais dos dramas internacionais, que vão sendo representados, todos os dias, sob os nossos olhos. Na realidade, a origem de muitas tensões reside na divergência de interesses que ocorre quando há a suspeita de que o princípio sagrado da soberania pode ser afectado e isto é muitas vezes exacerbado por um nacionalismo militante.

Deitemos um olhar ao interesse nacional citando Paddelford e Lincoln:

«Há muitos pontos de vista diferentes no que é o interesse nacional e o que exige numa dada situação. Os conceitos do interesse nacional são centrados no cerne dos valores da sociedade, o que inclui o bem-estar da nação, a segurança das convicções políticas, o estilo nacional de vida, a integridade territorial e a autopreservação. Alguns estados tentam proteger o que consideram o seu interesse nacional defendendo um dado «status-quo», outros procurando reduzir um perigo ou ameaça estrangeiros, e outros, ainda esforçando-se por dominar estados mais fracos (2)».

Fica aqui traçada, numa síntese elegante e precisa a importância do «interesse nacional» e as principais motivações para as tensões que constantemente se originam entre os Estados. Acredito que alguma ênfase devia ser posta na importância das ideologias que continuam a influenciar o comportamento dos indivíduos no interior dos Estados e dos Estados entre si.

Agora, consideraremos numa forma muito sumária, a importância da soberania porque é com a sua cobertura, não só que o «interesse nacional» se exprime mas que as tensões se manifestam, conduzindo a conflitos, susceptíveis de atingirem o patamar de violência, até ao nível de confrontações militares directas ou indirectas, em que se incluem o terrorismo e as guerrilhas, um dos flagelos dos nossos tempos.

Todos os Estados mantêm, em graus diversificados, o culto da soberania, com uma intensidade que varia e é incrementada no caso dos Estados que mais recentemente ascenderam à independência. A tendência da evolução recente tem sido a de um aumento, simultaneamente em quantidade e qualidade, quantidade pelo aparecimento na cena internacional de diversas séries de novos Estados independentes, especialmente em e depois de 1960-1961, — o piso do processo de descolonização —. Alguns desses Estados — que

(2) Norman J. Paddelford, George A. Lincoln, Lee D. Olvey: *The Dynamics of International Politics*: New York: McMillan: 1976: p. 2.

difficilmente podem ser considerados nações —, caracterizados e apoiados, em certos casos, por um comunismo militante com a sua teoria duma guerra permanente e prolongada, e, outros instáveis e mesmo imaturos, sem as tradições dos antigos Estados que tiveram um muito mais lento processo de desenvolvimento. Qualidade, porque, por estas razões ou outras, estas novas séries de Estados, consideram quase patologicamente o conceito de soberania, todos os dias invocado — e também quase todos os dias violado. Todo este processo tem um impacto que conduz à diversificação do comportamento e que, sem sombra de dúvidas, conduzem a um aumento de complexidade do sistema internacional.

Com efeito os Estados não têm um comportamento uniforme. Van Valkenburg<sup>(2)</sup>, estabeleceu uma classificação dos Estados, relacionada com o seu comportamento, que tem o objectivo limitado de definir uma tendência e perspectivar o futuro. Classificou os Estados como: jovens, aqueles orientados para a sua organização interna; adolescentes, agressivos procurando expandir-se; maduros, satisfeitos com o que têm; velhos ou senis, já num estágio de desagregação, desinteressados, numa fase de nítido declínio do poder.

Esta classificação, passível de um grande coeficiente de incerteza, ou pelo menos de dúvida, tem o grande mérito de indicar que para além do potencial estratégico em si, a partir do qual uma correlação poderia ser estabelecida em relação à «capacidade real de expressão», há outros factores ou circunstâncias a considerar. Se uma correcção devesse ser introduzida nas ideias expressas no notável livro de Van Valkenburg, esta seria, a meu ver, a de que nos tempos modernos, os Estados orientados para a sua organização interna, o que deveria ser do seu mais instante interesse, quase desapareceram. Tornaram-se agressivos, insatisfeitos com o que têm. Esta é uma realidade que tem de ser tomada em consideração. Por outro lado os Estados «maduros» e estabilizados cresceram em número ou, pelo menos a sua situação consolidou-se. Foi assim criada, como consequência da evolução uma dicotomia entre aqueles que têm e os que não têm, que pode ser traduzida entre a dos defensores do «status-quo» e aqueles que exigem a mudança. E para alguns dos mais entusiásticos quanto à mudança parece que esta não deve ser subordinada a quaisquer regras.

Tem interesse apresentar, ainda que um só simples exemplo, das tensões originadas neste contexto, entre os que «têm», e os «que não têm». Consideramos, neste aspecto como muito significativa a resposta dada pelo Presidente Nyerere da Tânzania (de certo modo um moderado) a uma pergunta posta pelo jornalista Johnathan Dimbledey, acerca da distribuição dos recursos mundiais. O Presidente Nyerere afirmou:

«Não sei como hei-de pôr a questão. O Mundo é só um. Nós necessitamos desses recursos que estão a ser utilizados para levar as pessoas à Lua.

---

(2) S. Van Valkenburg: *Elements of Political Geography*: Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd: London: 1940: p. p. 3.13.

É uma questão de direito. Por isso eu obterei esses recursos, de qualquer maneira, para o nosso povo. Esses recursos são recursos do Mundo, para o povo do Mundo. Nós vamos obtê-los e desenvolver o nosso país. É infelizmente verdade, nas presentes circunstâncias, porque na verdade não dispomos desses recursos, que não temos autoridade para impor impostos sobre os ricos, para beneficiar os pobres. É necessário devolver aos pobres o que lhes foi tirado pelos ricos. Mas se este for o único processo pelo qual eu poderei obter aqueles recursos, eu não hesitarei...!... não hesitarei!... não hesitarei...! em obter aqueles recursos (24).

Isto não é, evidentemente, completamente verdade. E não é porque a totalidade dos recursos mundiais, muitos próprios, foram industriosamente utilizados pelos chamados «ricos», desenvolvendo tecnologias, sem negar que os benefícios, em algumas situações coloniais ou similares, representavam uma certa exploração dos «pobres».

Mas o problema existe. A transcrição acima representa um estado de espírito e pode tornar-se um gerador de conflitos ou, pelo menos, uma barreira para uma aproximação ecuménica entre os povos, nações e Estados do nosso Mundo. E aparecem algumas opiniões pessimistas, que, esperamos, não se materializem acerca da possibilidade de se atingirem patamares de extrema violência, como foi posto por Robert Heilbroner, na transcrição feita por Paddelford and Lincoln (25):

«...encara-se a possibilidade de governos de «ferro» capazes de por si só provocarem as mudanças domésticas e económicas, necessárias. Alargando esta análise à cena internacional, ele põe a hipótese de que as nações pobres possam obter armas nucleares e conduzir «guerras de distribuição» com a finalidade de promover uma transferência maciça da riqueza para a pobreza a partir dos países velhos e ricos do Mundo.»

Esta é, evidentemente, uma visão muito sombria, se a actual ordem internacional, com as tensões que incorpora, caminhasse nesse sentido. A situação seria muito mais complexa e incerta do que a do Concerto Europeu e as perspectivas para o futuro seriam muito mais dramáticas. Todavia, acima das tensões, a aspiração para um equilíbrio estável da ordem internacional, em paz, aparece crescentemente e universalmente desejada e aceite, apesar dos desacordos e da incerteza, quanto à natureza de uma tal ordem. O conflito persiste e um consenso generalizado não está ainda ao nosso alcance. Como no seio das famílias há qualquer coisa como uma rebelião dos jovens — os mais numerosos —, contra os mais velhos. Os mais jovens e mais numerosos países apresentam o mesmo espírito de confrontação e incompreensão, por vezes numa forma tão turbulenta que John Scali, o representante

(24) Transcrição da Thames. *This Week, Tanzania - The World is One*: Televisada em 3 de Março de 1977.

(25) *Ibid.* p. 113 (Transcrição do *New York Times*, 7 December 1974: p. 15.)

dos Estados Unidos da América na Assembleia Geral das Nações Unidas, se tornou tão preocupado quanto ao espírito de dominância dos pequenos países na Vigésima Nona Assembleia Geral, que alertou a Assembleia para a «tiranía da maioria (24)», o que levaria a minoria, neste caso os países desenvolvidos, a poderem não respeitar as decisões.

No que se segue, veremos se podemos ter uma esperança quanto ao futuro, analisando algumas condições de apaziguamento e estabilização, que estão profundamente enraizadas nos corações dos seres humanos e que constituem as raízes — os fundamentos — de um Mundo melhor.

Mas antes de nos empenharmos neste caminho lançemos um olhar ao equilíbrio do poder, no Mundo de hoje.

*(Continua no próximo número)*

*F. M. Rocha Simões*

Brigadeiro

Chefe do Departamento dos Estudos e Ensino  
Instituto da Defesa Nacional

---

(24) Ibid: p. 113.: (Transcrição do *New York Times*, 7 December: p. 15.)

---

O T A N

UM FORUM PARA RELAÇÕES PERMANENTES  
ENTRE OS PARTICIPANTES NA ALIANÇA ATLÂNTICA

---



---

O T A N

UM FORUM PARA RELAÇÕES PERMANENTES  
ENTRE OS PARTICIPANTES NA ALIANÇA ATLÂNTICA

---

*Quando, na Primavera ou na primeira quinzena de Dezembro, um recém-colocado na Delegação Nacional junto da OTAN tem ocasião de assistir à reunião do seu Conselho, a nível ministerial, a sua curiosidade é atraída pela presença de personalidades muito em voga nas fotografias da imprensa ou nas imagens da televisão. Os homens de quem se fala estão aí presentes. À medida que vão entrando na sala, com os seus Representantes Permanentes, conselheiros e peritos, vão sendo cumprimentados pelo Secretário-Geral. E, quase sempre, é o Secretário de Estado ou, por vezes, o Presidente dos E.U.A., que chega em último lugar, uns momentos antes da hora fixada, recebido com deferência especial. Cumprimentos aos vizinhos, um aceno simpático e íntimo para o outro lado da mesa, onde tem assento a R.F.A., um volver de olhos para os outros lugares, e é a hora de ser aberta a sessão.*

*A condução dos trabalhos é cedida ao Secretário-Geral pelo Presidente de Honra — que compete a cada país por rotação anual — que entra rapidamente na agenda, previamente acordada pelo Conselho a nível de Representantes...*

A observação do que até aqui sucedeu, e daquilo que vai decorrer, poderá deixar um pouco perplexo o nosso recém-chegado. Na realidade, o conhecimento do que é a OTAN, e das relações que aí se estabelecem, são deficientes. Não só não está nos hábitos da maioria das pessoas o estudo da verdadeira natureza e finalidade das instituições e organizações — as internacionais como as nacionais — como se criam no dia-a-dia ideias erradas, de propósito ou não, além de certa terminologia e fraseologia, que conduzem a uma má informação geral. A população não sente assim a importância que tem para a Nação o ser parte ou não em acordos, pactos, alianças ou organizações de carácter internacional. Este assunto deveria ser objecto de ensino nas escolas e de debate nos órgãos de comunicação social. Só assim, o povo de um país poderia conferir poderes aos seus representantes em plena consciência. Desta forma, já os problemas de participar ou não participar, ser ou não parte, deixariam de servir de matéria controversa num meio mal informado.

A presença de Portugal na OTAN é um acto de opção nacional, pois está em jogo a segurança e a defesa do País e, assim, a dos valores funda-

mentais que lhe são próprios e dos interesses portugueses nos vários campos de actividade, no interior e no exterior.

O pertencer ou não à Aliança não é um problema técnico-militar ou de política conjuntural. Resulta da solução que os Portugueses querem aceitar para o problema de fundo de ordem geopolítica e geoestratégica, solução essa que, pela sua importância, se traduz pela concretização de um objectivo nacional.

É à Nação que compete estabelecer os seus objectivos nacionais, que são aquelas aspirações cuja consecução, global ou parcial, favorecerá os seus interesses ou contribuirá para a sua segurança ou bem-estar. Esses objectivos são definidos a médio prazo de forma global ou sectorial.

Portanto, a Nação deve estabelecer, de acordo com os factores pertinentes, como pretende estabelecer a sua segurança. O pertencer a uma Aliança, ou o manter-se independente, neutra ou não alinhada, decorre daqui. Mas, cada solução obriga à fixação de um objectivo, e à concretização de determinadas medidas práticas e de certas relações, que envolvem o seu preço. Tudo se paga, até o desejo de ser neutro. É uma questão de escolha, mas que tem de ser consciente.

Assente, por decisão nacional, a participação na Aliança, há que conduzir uma política que seja coerente com essa vontade. Como parte de um acordo — o que não impede relações de largo âmbito com outros países nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 7.º e 8.º do Tratado — em pé de igualdade com os outros Estados, devem ser procurados, e recolhidos, os benefícios que, dessa posição, necessariamente resultam. Mas também devem ser cumpridos os deveres que derivam dos compromissos que se aceitaram. Estes compromissos diferem de país para país em qualidade e quantidade, e são fixados por acordo geral, em princípio proporcional aos potenciais estratégicos dos respectivos países. Mas, no fundo, interessa mais uma participação qualitativa superior e eficiente do que a quantitativa de grau inferior ou inexistente. Por exemplo, fala-se com respeito do Batalhão do Luxemburgo que tem uma prontidão operacional de muito poucas horas para marchar para qualquer local, desde a Noruega à Turquia, com todo o seu equipamento e os abastecimentos necessários. É a imagem de um país organizado que impressiona tanto como a de um grande em território ou em riqueza económica.

Os compromissos, de qualquer natureza, sejam eles civis ou militares, são fixados por mútuo acordo. Os problemas definem-se, estudam-se, debatem-se e resolvem-se, mas sempre em conjunto e por acordo unânime. A Brigada Mista de Infantaria, uma das contribuições portuguesas para a OTAN, não é estabelecida pelo Secretariado, nem pelos comandos militares, nem pelos outros quatorze países. Essa definição é feita no quadro político, entre todos os governos incluindo o Português, com base em propostas deste último. No geral, Portugal estuda, define e discute com os seus parceiros a modalidade das suas contribuições e estas só são concretizadas quando se chegar a um consenso. Este processo é o mesmo em relação a todos os países.

*...Na sala de sessões do Conselho, o Secretário-Geral da Organização ocupa a presidência rodeado dos seus mais directos colaboradores. Do lado esquerdo deste grupo senta-se o Presidente do Comité Militar da OTAN. Vêem-se a seguir três lugares vazios mas, na segunda fila que lhes correnponde, estão os três Comandantes Supremos: o da Europa, o do Atlântico e o do Canal. A seguir estão as Delegações Nacionais pela ordem alfabética dos nomes dos seus países em inglês. Esta disposição faz com que a Delegação dos E. U. A. seja a última ou, como se quiser encarar a sua posição, a primeira do lado direito da presidência da sessão...*

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (sigla OTAN quando se fala ou escreve em português ou francês e NATO quando se fala ou escreve em inglês) não é uma organização supranacional. A ideia contrária pode derivar da existência de um Secretário-Geral, que é o Presidente do Conselho do Atlântico Norte, certamente com a sua influência; do reconhecimento do torte aparelho burocrático ao dispor do Secretário-Geral, aparelho esse que, por vezes, dá a impressão de se impor às delegações nacionais; e das expressões incorrectamente usadas por alguns meios, como «relações com a NATO», «Brigada NATO», «imposições da NATO», etc.

A Aliança Atlântica é um pacto de defesa mútua firmado entre quinze Estados soberanos. Todos os seus representantes têm o direito de exprimir igualmente as suas opiniões e os seus pontos de vista, e de fazer propostas, no Conselho. Não há limitação de tempo para nenhuma intervenção a não ser a que decorre da sua natureza, da razoabilidade, e dos programas e calendários previamente acordados. Todas as resoluções têm de ser tomadas por unanimidade para serem aprovadas. O Secretário-Geral e os seus funcionários não têm direito a voto.

É evidente, e é a realidade das coisas, que a influência dos diferentes países tem um peso diferente. Utilizando uma imagem matemática, pode dizer-se que cada país tem uma presença ponderada. O valor quantitativo e qualitativo das respectivas populações, o seu nível social e económico, a contribuição financeira para as despesas da Aliança e para o próprio orçamento de defesa, o volume da participação militar e o estatuto das forças à disposição dos comandos OTAN, a cedência de pessoal para fazer funcionar a máquina administrativa e técnica e, muito simplesmente, o poder político geralmente reconhecido, são factores não reconhecidos formalmente mas que efectivamente estão presentes. Porém, em muitos casos, e alguns deles muito importantes, verifica-se que outros países além dos chamados líderes têm uma palavra a dizer e alteram o quadro em que os problemas haviam sido inicialmente postos.

No que respeita à máquina burocrática da Organização, o Secretário-Geral, o seu imediato, os Adjuntos, os Presidentes dos Comités e outros funcionários importantes do Secretariado, têm, além das prerrogativas que o Conselho lhes confere, o peso do seu prestígio pessoal e da sua competência. O cargo de Secretário-Geral, por exemplo, tem recaído sobre figuras

de reconhecido valor internacional. A sua escolha tem a concordância de todos os governos. Assim, é natural que tenha a sua influência como mediador como Presidente do Conselho a nível ministerial ou de representantes, como Presidente do Comité dos Planos de Defesa e como chefe do secretariado internacional.

Não, não há carácter supranacional na OTAN, nem a soberania de qualquer país é, por imposição de qualquer natureza, limitada. Há, sim, países diferentes, e o que tem aqui importância é a sua personalidade e o seu carácter que são traduzidos por uma imagem internacional que decorre dos objectivos nacionais que se prosseguem, da coerência política interna e externa, da responsabilização perante os compromissos assumidos e da sua capacidade criativa e organizativa. Não há realmente países grandes e países pequenos, nem países ricos e países pobres; há sim países «organizados» e países «desorganizados» — sendo o conceito empregue aqui no seu sentido mais amplo — onde o valor e a vontade colectiva da Nação são factores fundamentais.

As relações que, no seio da OTAN, se processam entre os Estados membros, não se limitam exclusivamente aos aspectos militares. Apesar de ter sido fundada com propósitos de defesa mútua — os 14 artigos do Tratado, assinado em 4 de Abril de 1949, em Washington, só revelam essa finalidade — a Organização prossegue hoje também objectivos não militares.

Esta evolução processou-se em 1956, ano em que o Conselho aprovou o relatório do «Comité dos Três» (Dr. Gaetano Martins de Itália, Sr. Halvard Lange da Noruega e Sr. Lester B. Pearson do Canadá).

Transcrevem-se aqui, pelo seu interesse, os primeiro, segundo e último (o n.º 38.º) parágrafos do relatório final:

*«O Comité para o estudo da cooperação não militar, que o Conselho do Atlântico Norte criou na sua sessão de Maio de 1956, recebeu a missão de apresentar ao Conselho recomendações quanto às medidas a tomar para melhorar e desenvolver a cooperação entre os países da OTAN nos domínios não militares e para fortalecer a unidade no seio da Comunidade Atlântica.»*

*«2. O Comité considerou que, para se desempenhar desta tarefa, devia estudar e definir de novo os objectivos e necessidades da Aliança, nomeadamente em função da evolução actual da situação internacional, e formular recomendações que visem o reforço da solidariedade, da coesão e da unidade da Aliança.»*

*«38. Não foi difícil formular estas recomendações. Será muito mais difícil pô-las em vigor pelos governos dos países membros. Isso exigirá da sua parte a firme convicção de que a transformação da Comunidade Atlântica em uma realidade política, viva e próspera, tem tanta importância como os objectivos puramente nacionais. Precisar-se-á sobretudo de que os governos queiram transpor esta convicção para o domínio da política prática.»*

Por esta transcrição, verifica-se que qualquer organização tem de manter uma atenção constante e interessada sobre a oportuna revisão dos seus objectivos e procedimentos, se os seus membros a desejam viva, coerente e eficaz. Também se verifica que as ideias, as teorias, os planos e os programas são bem necessários, mas também são bem inúteis se não existir a capacidade e a vontade em concretizá-los e realizá-los. Isto em todas as organizações. Mas na OTAN a prática política é muito mais difícil quando, todos os dias, se põem sobre a mesa os interesses comuns ao lado dos que são divergentes e até antagónicos de quinze nações soberanas e independentes.

A cooperação não militar é uma necessidade no campo da estratégia. Ao lado dos aspectos ideais de aproximação, compreensão e solidariedade entre todas as nações do Mundo, deve cuidar-se do fortalecimento da unidade e eficiência da Aliança. Na condução de uma estratégia, poucos são os aspectos humanos que não devam ser considerados como factores do potencial das Nações. O restringir a actividade da Organização a aspectos puramente militares seria a sufocação das suas próprias possibilidades e a sua liquidação por falta de elementos bastantes à sua vida. Seria um produto raquítico sem suficiente suporte ideológico, cultural, técnico e logístico.

A cooperação não militar exerce-se nos seguintes domínios principais: cooperação política, económica, cultural, científica, no da informação pública, no do estudo dos planos de emergência no campo civil, telecomunicações e electrónica, e no dos desafios da sociedade moderna. Largo campo de acção que se focaliza sobre aspectos humanos de grande relevância para as sociedades modernas e futuras.

A OTAN debruça-se intensamente sobre o que vai acontecendo e sobre os problemas conjunturais da vida mundial que, mais especificamente, têm reflexos sobre a Europa e sobre o Mediterrâneo. Mas são tomadas iniciativas que competem ao futuro, inclusive ao novo Século que se avizinha. É uma atitude de grande alcance, já que os seus resultados podem ser aproveitados não importa por que organização, que colherá o benefício do esforço e interesse despendidos e do saber acumulado.

Cooperação militar e não militar são desenvolvidas e firmadas pelas relações permanentes e multilaterais que os Estados participantes estabelecem entre si no seio da Organização. No Conselho, nos Comités, nos Subcomités e muitos outros grupos de trabalho, permanentes ou ad-hoc, os quinze países consideram os problemas mais diversos que os possam afectar. Os conhecimentos e a experiência são trocados, e fazem-se funcionar grupos científicos e técnicos para a investigação e estudo de novos procedimentos, materiais e sistemas.

Este tipo de relações só é possível devido à complexa organização criada, e à permanência na sua sede das Delegações nacionais com um carácter de completa disponibilidade para o acompanhamento dos problemas que é necessário resolver. O Conselho a nível Representantes reúne uma vez por semana mas pode-o fazer em qualquer dia e hora. A nível ministerial reúne, normalmente, duas vezes por ano.

A reunião a nível Representantes começa normalmente por uma sessão restrita, sobre a qual não é elaborada acta, para proporcionar aos embaixadores a máxima liberdade e franqueza na troca de pontos de vista sobre assuntos políticos. Segue-se a sessão normal com a assistência de conselheiros e peritos, de acordo com agenda sempre previamente preparada, acordada e difundida.

Para troca de impressões ainda mais informal, onde o tratamento dos assuntos possa ser abordado com absoluto à-vontade, como entre amigos íntimos, realizam-se almoços semanais, por rotação, na residência de cada embaixador.

O funcionamento de todos os outros grupos de trabalho processa-se nos mesmos moldes do Conselho. Eles são presididos por funcionários da Organização, sem direito a voto, e constituem-no delegados dos países participantes com interesse na matéria. Só não têm competência decisória, a não ser na medida da que lhes é conferida pelo Conselho. Cada grupo depende do de nível imediatamente superior e todos do Conselho. Em princípio, só são tratados os assuntos de interesse para a Aliança, nos termos dos acordos firmados. Mas, como na vida humana nada é absoluto ou exclusivo, seria pouco pragmático que não se utilizassem as facilidades que a Organização dispõe para que determinados problemas de ordem mais bilateral sejam tratados entre as delegações mais efectivamente interessadas. A presença no Conselho de Chefes de Estado e de Governo, Ministros ligados às relações externas, Ministros da Defesa, da Economia ou dos Armamentos, facilita contactos bilaterais em ambiente propício à troca de pontos de vista sobre assuntos que, na ocasião, preocupam os estadistas.

Como se verifica, não existem relações entre Portugal e a OTAN mas sim, efectivamente, relações no quadro da OTAN com os outros Estados parceiros.

A definição, no caso português, dos compromissos de ordem militar para com a Aliança, é feita nos moldes que acima se apresentaram. Não é possível aqui explicar, por motivos óbvios, as razões de Estado que levaram à fixação das respectivas forças. Há evidentemente um quadro geoestratégico de base onde a posição dos territórios portugueses é importantíssima em relação às rotas marítimas e até aéreas no Atlântico Norte. O triângulo Continente-Açores-Madeira garante ou bloqueia todas as rotas que do Mediterrâneo, África e Américas Central e do Sul, e até muitas da América do Norte, convergem sobre a Europa e que lhe são vitais.

Esta posição, numa primeira análise, confere-lhe uma caracterização predominantemente aeronaval, saliente-se, no quadro da Aliança.

Mas o problema estratégico português é mais complexo e não se põe só em relação à Aliança. Há problemas políticos, até de peso nos acordos internacionais em que o País venha a ser envolvido, e há problemas de defesa, que saem daquele âmbito, que têm as suas implicações e exigências. Daí a existência de factores, alguns deles contraditórios, que têm de ser ponderados na sua globalidade e na sua importância relativa, que são a base

da solução que mais interessa ao País. É essa solução que Portugal deve apresentar e defender na Organização, face aos seus parceiros, e que pode aceitar que se converta, na parte que toca à defesa da Europa e do Atlântico Norte, no seu compromisso em relação à mesma.

Como acontece com a participação militar, assim sucede com outros sectores da Organização.

Sendo parte da Aliança, a sua participação só será coerente e eficaz se o País for consciencializado para o carácter da sua necessidade e importância. Mal comparado, a atitude a tomar deve ser a mesma da que temos em relação ao clube de que sejamos sócios. Se ali nos inscrevemos, se pagamos cotas, se assistimos às assembleias gerais e lemos os relatórios, então vamos torcer pelo clube e contribuir para a sua vitalidade e eficiência, vamos colher todos os benefícios que nos pode proporcionar, e vamos aceitar e cumprir a nossa cota-parte nas obrigações.

Existem muitas vantagens que a presença na OTAN confere e que Portugal não explora devida e completamente: bolsas de estudo, assistência a reuniões de carácter científico e técnico avançadíssimos; participação em organizações escolares nos mais variados domínios; instalação de órgãos militares e civis no território nacional com influência no mercado do trabalho, no desenvolvimento tecnológico e no fortalecimento da defesa; colaboração na pesquisa, planeamento e construção de novos tipos de materiais; participação nos concursos públicos internacionais para o fornecimento de todos os artigos de que a Organização carece anualmente, desde computadores a papel de embrulho; colocação de quadros administrativos e técnicos, militares e civis, em funções internacionais, etc., etc..

Por outro lado, Portugal tem de criar e manter a imagem de país organizado e responsável e, para isso, tem de encarar os assuntos OTAN como se fossem de rotina nacional. O seguimento, estudo e obtenção de soluções para os múltiplos aspectos que diariamente se levantam, e a fiscalização dos procedimentos, têm de ser actividades que, até pela necessidade da sua coordenação com as nacionais, devem ser encaradas como se efectivamente de nacionais se tratassem. Mesmo o participar em reuniões em Bruxelas, Haia, Londres, Paris ou Roma, ou noutras sedes de órgãos internacionais da Aliança, não pode estar sujeito ao espírito de actividade excepcional. Em quase todos os países, inclusive E.U.A. e Canadá, que são os mais afastados da sede da Organização, é corrente ver os diplomatas, técnicos e peritos, sejam eles militares ou civis, serem convocados com a antecedência de 24 horas, deslocarem-se num dia, trabalharem uma manhã, ou o período de tempo necessário, e regressarem no primeiro avião útil, às vezes uma ou duas horas depois do final da sessão de trabalho.

Se assim for considerado, há que assegurar à delegação nacional a possibilidade de cumprir a sua missão com eficiência. No contexto de uma organização como é a OTAN, tem de haver a preocupação de não só aí colocar pessoal habilitado, como de a dotar dos meios materiais e financeiros adequados. Mas, é importante sobretudo estabelecer e manter um

permanente, eficaz e seguro sistema de relações entre a delegação e as autoridades e órgãos nacionais. O Representante Permanente representa todo o Governo e não um só ministério. Ainda que o ministério ligado aos assuntos exteriores deva ter a primazia, por ser o responsável pela coordenação da política externa, o certo é que na Organização se levantam problemas da mais variada natureza, correspondentes aos vários sectores nacionais. É mais fácil ter esses sectores metidos no canal OTAN do que criar centros especializados no Ministério dos Negócios Estrangeiros ou obrigar a que todos os assuntos, sem excepção, tenham trânsito por ali. As vantagens desse sistema são evidentes e o mais importante é proporcionar a possibilidade de uma responsabilização e de uma melhor coordenação a nível sectorial.

O trabalho na OTAN exige que os delegados nacionais estejam perfeitamente instruídos sobre os problemas a seu cargo. Para isso, importa que disponham na capital do seu país de um «interlocutor» a quem possam recorrer em tempo oportuno. Assim se vê proceder com certas delegações que num momento podem declarar não possuir instruções da sua capital para passadas poucas horas já estarem em condições de prosseguir o seu trabalho. O canal funcionou e o «interlocutor» a postos em condições de accionar o estudo do assunto e, sobre ele, obter decisões e produzir e emitir directivas adequadas ao interesse do país.

Quase que como resumo, transcrevem-se a finalizar três extractos de comunicados finais de sessões do Conselho, a nível ministerial. Por eles se pode apreciar a importância que, no âmbito da Aliança, se dá ao empenhamento pelos seus participantes na valorização da defesa colectiva, e a que se confere também às relações que os mesmos Estados possam estabelecer com todos os outros, sem excepção, no sentido de fazer diminuir as tensões internacionais.

Primeira reunião do Conselho do Atlântico Norte, em 17 de Setembro de 1949, em Washington:

*«... A missão do Conselho é a de apoiar os seus membros na concretização do Tratado e, particularmente, a de ser alcançado o seu objectivo fundamental. Este objectivo é apoiar, de acordo com a Carta, a realização da finalidade principal das Nações Unidas — a manutenção da paz e da segurança internacionais. O Tratado é concebido para alcançar esse objectivo, tornando bem clara a determinação colectiva dos seus membros em preservar a sua herança comum de liberdade e em se defender contra a agressão, ao mesmo tempo que salientam a sua vontade de viver em paz com todos os governos e com todos os povos...»*

Declaração do Conselho do Atlântico Norte, em 4-5 de Dezembro de 1969:

*«2. Paz e segurança na Europa devem basear-se no respeito universal pelos princípios da igual soberania, independência política e integridade territorial de cada Estado europeu; o direito dos seus povos a traçarem os seus próprios destinos; a regulação pacífica dos diferendos; a não intervenção nos assuntos internos de qualquer Estado por outro Estado, qualquer que seja o seu sistema político ou social; e a renúncia ao uso da ameaça ou da força contra qualquer Estado. A experiência passada mostra, tal como hoje, que não há a mesma interpretação destes princípios. Os problemas fundamentais na Europa só podem ser resolvidos com base nesses princípios e qualquer melhoramento real e duradouro das relações Este-Oeste pressupõe a sua acatamento sem condições ou reservas.»*

*«3. Na sua sessão em Washintgon, em Abril de 1969, os Ministros exprimiram a intenção dos seus Governos em procurar, com a União Soviética e outros países da Europa de Este, quais os assuntos concretos que melhor os conduzam a uma frutífera negociação e à sua rápida resolução. Com este fim, o Conselho empenhou-se num estudo detalhado de vários assuntos para apreciação e possível negociação.»*

Sessão do Conselho do Atlântico Norte, em 26-27 de Maio de 1970:

*«7. Os Ministros exprimiram a sua satisfação sobre o início e continuação de uma escala completa de conversações e negociações, iniciadas por membros da Aliança de há seis meses a esta parte, desde Dezembro de 1969. Simultaneamente, numerosos outros contactos Este-Oeste têm sido prosseguidos. Os Aliados têm sido consultados, e continuarão a sê-lo, com a devida oportunidade, sobre todas estas iniciativas e contactos.»*

Iniciativas, contactos, conversações e acordos têm sempre continuado a processar-se. A Europa, na procura da sua segurança, e da cooperação entre os seus membros, está hoje empenhada, à volta da mesa da conferência de Segurança e Cooperação na Europa, em mais uma grande etapa que pode vir a revestir-se de grande importância. Mas, até que tudo isso produza resultados concretos e de confiança, cada país terá de considerar, como vital, a sua própria solução para o seu problema de defesa.

Fevereiro de 1978

*Arménio Nuno Ramires de Oliveira*  
Brigadeiro



---

**O PODER LOCAL E A LEI DAS AUTARQUIAS**

---



---

## O PODER LOCAL E A LEI DAS AUTARQUIAS

---

### CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. É indispensável explicitar com que sentido se invoca presentemente a expressão «poder local» que, logo ao tomar corpo o projecto de democratização da sociedade portuguesa, gerou esperanças, galvanizou entusiasmos e impulsionou tanta generosidade colectiva. Face às realidades existentes, a democracia no nosso país deveria fazer-se sentir na sociedade, na complexa teia de relações entre os seus componentes — indivíduos e grupos — com incidência inevitável numa modificação qualitativa de alguns factores culturais e, naturalmente, no Estado, aparelho organizativo dessa mesma sociedade.

Parecia estar assente nos espíritos mais lucidos que a democratização da sociedade e do Estado não desabrocharia, nem se implantaria, sem o reconhecimento do relevo que assume o agrupamento social, natural e espontâneo, assente nos laços de vizinhança e na existência, por esse facto, de interesses comuns que transcendem o de cada membro. É esse agrupamento que forma, sociologicamente, a comunidade local.

Realidade social com exigências que resultam da dinâmica de algumas das suas componentes, como as física, económica, social e cultural, terá de dispor de uma certa capacidade de exercer a vontade do ente colectivo, plasmar interesses e salvaguardar a sua identidade. A essa capacidade, limitada e limitadora, tem-se dado a designação de poder local. Pressupostos deste poder local terão de ser o seu sentido do real e a sua actualidade o que implica dispor de um sistema de intervenção da população para realização dos seus interesses, da destrição e outorga às comunidades da parte do poder acrescido não essencial detido pelo poder central e da existência de meios que materializem esse poder. Só então haverá autarquias locais genuínas.

2. As múltiplas e complexas exigências da vida moderna vêm impondo modificações significativas nos mecanismos de tomada de decisão política que se traduziram no desenvolvimento acentuado de duas técnicas jurídico-políticas — a desconcentração e a descentralização.

A desconcentração melhora a celeridade e eficácia da acção governativa e multiplica a capacidade de ressonância de uma única fonte, o poder central, permitindo através de agentes, dispersos por todas as circunscrições administrativas do território, transmitir e dinamizar as directivas do governo bem como decidir em harmonia.

A descentralização, no reconhecimento tácito ou expresso da especificidade das comunidades locais, atribui a estas capacidade de decisão e de administração em domínios político-administrativos definidos num quadro legal de competências, consentindo a prática de actos só susceptíveis de impugnação por via contenciosa.

Se ninguém duvida de que deve ser à administração central que cabe, num estado unitário, programar e executar empreendimentos cuja natureza, dimensão e interesse respeitam à soberania global da comunidade e só aí encontram suporte para a sua concretização, também ninguém pode ignorar que há uma parcela de poder não essencial que legitimamente, e com apreciável vantagem, deve ser prosseguido por outros níveis, concretamente o autárquico, municipal e regional.

Para que seja possível a partir das aspirações, dos interesses, das necessidades, dos projectos particulares de cada indivíduo ou grupo, chegar-se, através de uma dialéctica de tensões, conflitos e compromissos, a um projecto comum tanto numa aldeia, como numa cidade ou no País, é indispensável encontrar canais de comunicação ascendente desde a multiplicidade de indivíduos ou grupos até aos centros de decisão mais importantes na sociedade. Enquanto que na desconcentração a comunicação descendente e a transmissão da decisão do Governo para a base se aperfeiçoa, cada vez mais os obstáculos à comunicação ascendente parecem subsidir. A inversão desta situação não será possível sem profundas alterações de organização e estrutura, e de elaboração cultural ao nível das pessoas, dos grupos e da sociedade.

Um conceito e uma prática correcta do poder local, em conformidade, aliás, com as mais recentes concepções da sociologia e filosofia política, deve exactamente contribuir para a inversão a que se alude e a via propícia será a da descentralização.

Considerando excluídos dos órgãos de poder local as meras dependências da administração central ou do sector público, estes órgãos (constituídos apenas por autoridades locais democraticamente eleitas) caracterizam-se por:

- serem representativos da comunidade local pela qual foram eleitos e perante a qual são responsáveis;
- submeterem a debate público e discussão os problemas e propostas de resolução;
- tomarem as decisões por maioria de votos mas procurando ter em conta a opinião da minoria.

Pelo facto de as instituições locais legitimarem a sua autoridade no processo electivo dimanante dos habitantes locais deve haver canais descendentes de comunicação para promover a informação adequada sobre as suas actividades e possibilitar à opinião influenciar continuamente o trabalho desses

órgãos. A dimensão da comunidade, tanto no aspecto humano como físico, favorece a possibilidade de um fluxo recíproco de informação que permite atenuar as insuficiências que se reconhecem no sistema de representação.

O valor das instituições locais deverá ser biunívoco. Por um lado prestar serviços à comunidade e por outro, através dos processos utilizados — eleição, discussão pública, respeito pelas minorias e participação da população — operar como unidades efectivas de democracia dentro do quadro mais vasto da sociedade de que fazem parte.

O conceito de liberdade e autonomia local, e a capacidade das populações para definirem o seu futuro e tomarem à sua responsabilidade a gestão dos interesses que lhes são próprios, é importante para a caracterização do poder local. É, porém, fundamental estabelecer as formas de relação do Estado (do Poder Central) com o Poder Local.

3. Existem alguns aspectos do poder local que merecem uma mais detida atenção. Estão neste caso os da conciliação da democracia com a eficácia administrativa, a contribuição das instituições locais para a instauração e consolidação da democracia política e, finalmente, o aperfeiçoamento dos esquemas democráticos.

A necessidade de promover a conciliação de democracia com a eficácia administrativa resulta do reconhecimento de que se a vontade popular ganha em poder de esclarecimento e expressão através de debates e discussões em assembleias amplas, perde, contudo, por esse facto, o dinamismo e poder de decisão que em regra se logra obter pela coesão de um grupo pouco numeroso. Por conseguinte, para contrabalançar as hipotéticas dificuldades que na prática se observarão, decorrentes do primado concedido às amplas assembleias eleitas, há que implementar um mecanismo de delegação de poderes.

A instauração e consolidação da democracia política é uma contribuição assegurada pela electividade de todos os órgãos de poder local e pela criteriosa divisão de poderes (atribuições e competências) a que a regra de proporcionalidade dá ainda uma maior dimensão. O rigor como os poderes são repartidos e os limites postos ao exercício de tutela administrativa configuram um poder local e o carácter das efectivas condições de autonomia existentes.

Por último, o aperfeiçoamento dos esquemas democráticos podem contribuir para corrigir as inevitáveis imperfeições de quadros normativos que raramente repercutem a miríade de aspectos que caracterizam a riqueza vivencial das comunidades locais.

Neste sentido e considerando que nos órgãos electivos formais não se esgota todo o elenco da actividade das populações quanto à definição e defesa dos seus interesses, será vantajosa a existência de mecanismos que permitam a participação tanto de organizações de criação espontânea como de agrupamentos socioprofissionais.

Para se dar conteúdo real ao Poder Local haverá que ter em conta a existência de 3 factores que o condicionam:

- a aptidão para a gestão político-administrativa dos titulares dos órgãos;
- a existência de meios técnicos adequados;
- a disponibilidade de meios financeiros.

Em resumo, a existência de verdadeiros órgãos de administração local implica que estes disponham de capacidade de acção nos campos político, técnico e financeiro.

## O PODER LOCAL NA SOCIEDADE PORTUGUESA

1. Até à entrada em vigor da Constituição da República não vingaram entre nós as concepções de raiz democrática e descentralizadora que têm vindo a ser expostas, não obstante as sinuosidades que neste domínio o poder político patenteou nos últimos cento e cinquenta anos. O Estado moldou-se por fórmulas que consagraram e acentuaram os graves desequilíbrios e as assimetrias de um processo histórico resultante da involução provocada pela subsistência de um império colonial cujo ponto de aplicação geográfico se foi deslocando mas cuja matriz socioeconómica, no fundamental, se manteve inalterável.

A partir da revolução de 1820 e com a consagração do constitucionalismo assiste-se a um grande esforço de modernização da sociedade. A reforma administrativa não está alheada do interesse de que, para essa modernização, revestia a descentralização.

Mas as vicissitudes da vida política e os condicionalismos impostos pelo nosso tipo de sociedade não permitiram que, às teses dos espíritos mais abertos, fosse dado um acolhimento favorável.

É assim que se constata tentativas alternadas de atenuação do centralismo do Estado com outras de apressada e zelosa correcção de uma férrea centralização. As primeiras através da propositura de esquemas mais ou menos generosos de descentralização de mistura com medidas de desconcentração, as segundas devolvendo a Lisboa, ao corpo central administrativo-político, toda a sua minuciosa e mesquinha capacidade de intervenção.

Este movimento de alternância tem a sua expressão mais evidente na concepção centralista consagrada no Código Administrativo de 1940 e com os princípios muito latos de descentralização que a Constituição de 76 estabelece.

Para quem conheça e compreenda a História de Portugal, torna-se evidente que a natureza do nosso Estado, centralizador, favorável às tendências autocráticas e ao parasitismo de importantes estratos da sua população, tem, porventura, constituído um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento e progresso da sociedade.

Não é de estranhar, por conseguinte, que a forte consciência dos males sociais que temos vindo a padecer, gerasse uma corrente de pensamento político albergando a convicção de que a reforma do Estado haveria de ser feita através do enfraquecimento do poder central, em proveito do estímulo da personalidade política das comunidades locais. Daqui, como corolário, o vigor que interessava dar ao poder local.

2. Não decorreu ainda tempo suficiente para que tenha sedimentado a agitada mistura de sentimentos inspirados uns na paixão, outros na razão, quanto à adequação social, histórica e política de muitas das soluções vigentes ao tempo do regime que se procurou destruir em 25 de Abril de 74. Naturalmente que esta asserção é formulada segundo uma perspectiva relativista e técnica em tudo alheia ao repúdio por um regime antidemocrático cujos reais pressupostos filosóficos e acção prática impediram, em absoluto, o desenvolvimento e progresso da sociedade portuguesa. Poderá ser por esse motivo, ainda prematuro, ou temeroso, emitir juízos críticos de valor sobre o funcionamento global da administração a partir dos impulsos do escalão central e da integração dinâmica das parcelas locais no todo que forma o conjunto nacional.

Com efeito, não parece incorrecto considerar a estrutura administrativa portuguesa, no passado mais recente, como o reflexo de um processo histórico complexo.

A sua característica mais saliente tem residido na centralização absoluta da competência a nível dos departamentos governamentais em contraposição à extrema debilidade a que estava reduzido o nível local representado pelos vários tipos das impropriamente designadas autarquias. Impropriedade que se comprova pelo elenco dos poderes definidos no campo institucional jurídico-político e se patenteia de modo gritante nos factos que resultavam de uma «praxis» quase por completo arredada dos parcos aspectos substantivos que no sistema jurídico se proclamavam.

Os órgãos das autarquias constituíram-se deste modo em meras agências de um poder central que assim pôde otimizar politicamente a dependência daquelas através dos condicionamentos administrativos, financeiros e técnicos.

Ilustração eloquente dos vínculos propiciadores da eficácia autocrática do regime, reside no consabido papel que desempenhava a generalidade dos presidentes das câmaras, onde a sua qualidade de verdadeiros comissários políticos do poder claramente se sobrepunha ao de representantes dos interesses das populações como era indispensável que o fossem.

Além da subordinação por via administrativa, também a capacidade técnica, naquelas das poucas câmaras onde ela lograva subsistir ou implantar-se, em breve estiolava. Enredada na caprichosa teia burocrática que representava a necessidade de sujeição ao beneplácito ministerial de qualquer intenção de realização concreta manifestada pelas câmaras dentro da sua já de si exígua esfera de decisão, dificilmente a capacidade criadora dos órgãos de gestão se poderia exprimir.

Como agravante da aludida dependência política e técnica, as autarquias locais viram ainda decrescer progressivamente a já de si escassa autonomia que lhe era proporcionada pelas receitas próprias. Com efeito o sistema de participação nos réditos fiscais nunca reflectiu as alterações ocorridas nas componentes socioeconómicas que lhe deveriam servir de base e fundamento. Deste modo, à medida que as cobranças próprias diminuíam, transferia-se para os subsídios governamentais a capacidade de as autarquias se ressarcirem daquelas deficiências.

Assim, despidos de conteúdo político autónomo, sem um quadro institucional, nem adequado, nem respeitado e muito menos acarinhado, pelos órgãos de decisão central, coarctados na sua capacidade técnica pelos empecilhos de uma burocracia asfixiante, progressivamente depauperados e dependentes da benevolência do vértice do poder político nacional, a desejável autonomia dos órgãos do poder local mais não tem sido, nas últimas décadas, que mera figura de retórica.

Neste contexto político não era conveniente fomentar ou consentir às populações a sua participação na escolha dos caminhos concretos a trilhar para verem satisfeitas as suas necessidades e aspirações. Os políticos locais, quando muito, promoviam uma auscultação discreta tendente a assegurar os equilíbrios necessários à sua implantação, sobrevivência e domínio.

3. As vantagens da descentralização que agora na Constituição expressamente se consagram, terão de ser essencialmente encaradas, quer de um ponto de vista de fomento e desenvolvimento de fórmulas de participação das populações, quer do ponto de vista da disponibilidade dos meios técnicos com que o País conta.

Como já se salientou, as condições do desenvolvimento equilibrado do País estão profundamente perturbadas por graves assimetrias.

Na verdade, a administração central conduziu uma política assente na concessão de certos benefícios a uma minoria oligárquica, em detrimento de um equilíbrio harmónico susceptível de impedir as distorções com que presentemente nos defrontamos e cuja correcção, por isso mesmo, não pode ser tão rápida como seria desejável.

A descentralização tem profundas implicações na transformação do aparelho do Estado, sobretudo no respeitante aos órgãos ligados à programação de infra-estruturas e equipamentos colectivos e à localização industrial, sectores em que uma deliberada passividade provocou a inexistência de soluções industriais em largas zonas do interior, restringindo-as, ao contrário, a pequenas áreas litorais. Estamos a pagar os elevados custos sociais resultantes desta política e, se a ela não se antepuser uma prática completamente diversa, muito tempo e muito dinheiro se despendirá na sua correcção.

A definição, em diploma legal, das competências e atribuições dos diversos órgãos do poder local, conjugada com a reforma das finanças locais, irá erigir, em definitivo, o edifício institucional do poder local e pôr à prova a sua capacidade, a sua eficácia, finalmente a exequibilidade do modelo concebido na legislação fundamental e na ordinária.

## A LEI DAS AUTARQUIAS

1. Não custa reconhecer que o diploma em apreço, a lei referente às autarquias locais recentemente aprovada na Assembleia da República, re-presentando um avanço relativamente ao «provisório» Decreto-Lei n.º 701-A/76, se queda nos limites das fronteiras algo imprecisas do art.º 303.º da Constituição e (à semelhança dos projectos apresentados pelos diversos partidos) pouco contém de inovador o avanço — salvo aqui ou ali a melhoria da redacção e alterações que introduzem certas «nuances» de carácter político — em relação ao diploma que chegou a lograr aprovação em Conselho de Ministros no final do VI Governo Provisório. Relevar a circunstância de que o presente diploma não integra novidades de maior, à excepção das matérias relativas aos distritos, e que, tanto ele como os projectos concorrentes caminham demasiado na esteira do VI Governo Provisório, só interessa para assinalar que o legislador não pôde, ou não quis, aproveitar com afoiteza o tempo entretanto decorrido para enriquecer o texto com base nos ensinamentos colhidos pela experiência dos elencos autárquicos já então eleitos. E de pouca monta no momento curar das razões devido às quais não se melhorou e completou, aprofundando-o, um instituto jurídico que irá servir de suporte ao lançamento de uma componente, porventura decisiva, para o êxito da democracia em Portugal. Importa no entanto registar o facto.

O que interessa agora avaliar é a aptidão da «Lei das Autarquias Locais», para dar conteúdo ao poder local, para vitalizar e viabilizar as Autarquias Locais, tornando-as autênticas. A apreciação da validade global da lei incidirá em três questões que, à luz da Constituição e do regime democrático, se afiguram como as prioritárias, e que são:

- a eficácia do princípio da descentralização;
- a salvaguarda da unidade do Estado;
- a capacidade do esquema institucional para fazer face às necessidades do quotidiano administrativo.

Importa então e de «per si», analisar muito abreviamente, cada uma destas questões.

### 2. *Eficácia do princípio da descentralização*

Pode afirmar-se que na «Lei das Autarquias» se dá plena satisfação ao princípio da descentralização expressamente referido no art.º 243.º da Constituição.

O postulado da descentralização administrativa que o esquema constitucional expressamente contempla no seu art.º 239.º significa que os centros de deliberação e decisão se terão de deslocar para as autarquias aos seus diferentes níveis, municipal e regional. Isso assim se verifica institucionalmente com órgãos de deliberação e execução criados para cada tipo de autarquia.

A célula essencial do poder local, na lógica de uma tradição histórica muito antiga e de uma conveniência administrativa indiscutível é ainda, e muito acertadamente, o município.

Contudo essa descentralização carece ainda, para se efectivar o seu conteúdo, de que seja promovida a adscrição de meios financeiros que assegurem a criatividade do poder local, isto é, atribuição de meios financeiros sem o carácter aleatório de subsídios cuja massa não é claramente deduzível de regras institucionalizadas e que não consentem uma livre, construtiva e autónoma administração de verbas.

O imperativo constitucional de dotar os órgãos autárquicos de recursos financeiros necessários à prossecução dos fins que lhes são próprios tem uma relevância política indiscutível.

Se o corolário lógico desse imperativo for ignorado pelo legislador ordinário, o poder local pode surgir perante a opinião pública como um logro e, assim, abrir caminho á desconfiança no poder político e ao descrédito do próprio sistema democrático.

A dissolução dos órgãos autárquicos apenas terá lugar e está prevista face à ocorrência de actos ilegais de especial gravidade e impeditivos do exercício normal da competência que lhes é conferida. Nos restantes casos de ilegalidade, cabe ao poder central, unicamente, a possibilidade de recurso á anulação contenciosa dos actos praticados.

O instituto da tutela, sempre controverso e de aplicação delicada, é objecto do Capítulo V (art.º 91.º e 93.º) e da forma como cada matéria é aqui tratada se patenteia a sua tenuidade relativamente á autonomia dos órgãos autárquicos.

Neste domínio contudo insinua-se uma dúvida que, do ponto de vista constitucional e administrativo, se afigura relevante e respeita á competência do Governador Civil quanto ao exercício da autoridade tutelar relativamente aos órgãos gestores do distrito.

Será, porém, no campo das atribuições e competências, que se irão deffrontar e ser postas á prova as concepções mais ou menos descentralizadoras. Consoante as questões que caíam no âmbito das várias alíneas do art.º 2.º sejam reguladas com primazia da autonomia ou do princípio da hierarquia, poder-se-á aferir da dimensão efectiva da descentralização praticada.

Postulada em termos correctos a gama de competências atribuídas às autarquias, elas irão, sem dúvida, constituir um desafio á capacidade e criatividade dos seus órgãos.

Parece importante salientar o critério utilizado para definir as atribuições das autarquias locais. Com carácter global e sem fazer a destriça para cada um dos níveis, introduz uma formulação vaga que, como mais adiante se desenvolverá, poderia ser fonte de litígios entre o poder local e o central.

### 3. *Salvaguarda da unidade do Estado*

A implementação do poder local não está isenta de problemas políticos sérios sobretudo tendo em conta que essa operação irá ocorrer durante uma conjuntura em extremo desfavorável.

Como decorre de comentários anteriores, o respeito pela unidade do Estado não impede que um sentimento de premunicação contra o unitarismo característico do regime anterior, impregne a filosofia insita no esquema contitucional.

Retirar ao poder central as excrescências que, embora poder acrescido, se confundem aos olhos da opinião pública e aos espíritos dos responsáveis com o único poder possível, poderá criar um certo alarme quanto à solidez do próprio Estado.

Mas, naturalmente, ao legislador pouco avisado, pode ter escapado a exacta distinção e delimitação entre o poder essencial e o poder acrescido, tanto para avançar fórmulas de descentralização inequívocas e com valor operativo como para encontrar o justo e prudente equilíbrio exigido pela salvaguarda do princípio unitário.

Não é de estranhar portanto, que, sobretudo influenciados por um sistema anterior muito diferente, se gere alguma inquietação sobre se não se corre o perigo do caos com a disseminação de centros de decisão independentes e se, em consequência, se não põe em perigo a unidade do Estado e da condução de uma política de desenvolvimento social e económico global. Não parece que, por via da Lei das Autarquias, esse perigo exista.

Por um lado, porque os órgãos das autarquias locais têm necessariamente que actuar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições respectivos sob pena de as suas deliberações ou decisões poderem ser anuladas pelo contencioso próprio, ou elas mesmas serem dissolvidas.

Acentue-se, por um lado, que a actuação dos órgãos autárquicos desde que se mova dentro do quadro institucional, está realizando também os fins do Estado, por outro que não será a instituição de tutelas a única, nem a melhor forma, para a identificação de objectivos a prosseguir e acerto de métodos de acção.

A concertação é mais viável e salutar quando o diálogo se estabelece, os projectos e as razões que os determinam são expostos, as alternativas apontadas, as consequências evidenciadas. Nesta perspectiva, impõe-se muito mais um esforço de aproximação às autarquias por parte do Governo, fazendo-as participantes das dificuldades nacionais e das opções que se tomam.

Por último uma razão não dispicienda. Não se podendo ignorar as profundas implicações de quanto vem preceituado na Constituição sobre a execução do Plano é indispensável que este integre, em parte substancial, as intenções e acções dos órgãos das autarquias o que leva necessariamente à conjugação dos diversos centros de decisão.

Em suma, é da dinâmica, actualização e recíproca limitação dos vários elementos da estrutura do sistema político, num modelo não linearmente hierarquizado, que resultará o reforço da unidade do Estado.

#### 4. Capacidade operativa do esquema institucional

Uma primeira nota sobre a capacidade operativa da Lei das Autarquias respeita ao problema candente das finanças locais.

A publicação da lei das finanças locais reveste-se de particular e irrecusável urgência. Sem esse instrumento fica comprometido o papel que se pretende venham as Autarquias a desempenhar na harmónica defesa e valorização do património humano, cultural e económico de todo o País.

Não se desconhecendo o especial meíndre que suscita o problema da ordenação da fiscalidade (inclusive pelas questões de dupla tributação que podem levantar-se face ao «monopólio» que o Estado assumiu por força das concepções centralizadoras), a matéria respeitante à fixação do regime financeiro das Autarquias não pode ser por muito mais tempo ignorada e adiada pelos órgãos de soberania competentes.

Quanto às virtualidades mobilizadoras que a lei encerra, e que determinará a abertura participativa desejável para exercício do poder local, é importante uma breve referência ás organizações populares de base territorial a que a Constituição lhes dedica o artº. 118º., a alínea i) do artº. 167º., o artº. 248º. e o Capítulo V do seu Título VIII.

No primeiro atribui-se-lhe expressamente o direito de participar no exercício do poder local; no segundo, atribui-se à Assembleia da República a competência exclusiva para expedir legislação sobre tal participação; no terceiro, permite-se às Assembleias de Freguesia a delegação nas organizações populares de base territorial de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade; no Capítulo V do Título VIII define-se o seu objectivo básico (intensificação da participação das populações na vida administrativa local), explicitam-se as suas «funções» (através dos direitos de petição perante as autarquias locais e de participação sem voto na Assembleia de Freguesia) e o poder de «realizar as tarefas que a Lei lhes confiar ou os *órgãos de freguesia* nelas delegarem».

A Lei votada pela Assembleia da República é, a esse respeito, decepcionante. Dir-se-ia que alguns dos aspectos mais significativos e influentes para uma modificação radical de um teor de vida pessoal e colectivo servem perfeitamente os propósitos de enfeite de retórica discursiva ou de aliciamento eleitoral! Mas não convém que passem a ser moeda corrente do quotidiano! Há que concluir que, pelo menos por ora, a Assembleia da República se demitiu de trabalhar esta questão, e adiou uma vez, a despeito de certos propósitos evidenciados nos considerandos dos projectos de lei apresentados pelos partidos, uma parte decisiva para a vitalização da administração local.

Não obstante muitos dos aspectos negativos que estão associados à prática de tantas das primeiras organizações que brotaram com mais que discutível espontaneidade no período de maior agitação pseudo-revolucionária era esta a ocasião asada para a intensificação da participação no exercício do poder local.

Outro problema que na prática poderá apresentar algumas dificuldades e suscitar confusões prende-se a uma certa «promiscuidade» entre a presente lei das autarquias e a parte subsistente do Código Administrativo.

O caso mais frisante respeita à fórmula vaga enunciada no início do art.º 2.º sobre ser «atribuição das Autarquias Locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses» já que se afigura potencialmente conflituosa por insuficiência de delimitação. O desenvolvimento deste artigo cotejado com matéria não revogada do Código Administrativo deixa dúvidas quanto às razões do legislador que, aparentemente, manteve atribuições que poderia e deveria ter explicitado, ou promoveu a transposição, para o elenco das competências, de especificações que o Código faz relativamente a cada uma das ordens de atribuições contempladas.

Por último assinala-se uma insuficiência que se afigura relevante.

A Lei aprovada na Assembleia da República engloba, relativamente a todas as Autarquias, referência ao respectivo programa de actividades. Fá-lo pelo menos, efectivamente, no que respeita às reuniões ordinárias das assembleias, no que toca à competência destas e ainda no concernente à competência dos órgãos executivos, aquela para aprovação do programa e esta para a sua elaboração.

O que impressiona, no entanto, é que a par de um programa anual de actividades, e conferindo-lhe um sentido de orientação dirigida, se não fale nunca de planeamento a médio prazo.

Planeamento esse que, embora inevitavelmente passível de ajustamentos conjunturais, traçasse directrizes que não fossem totalmente destroçadas por mudança de pessoas ou de orientações políticas nos órgãos autárquicos, em sucessivos desperdícios de vontades, de meios financeiros, de estudos de base, de meios técnicos. Que esbatesse o pessoalismo nos empreendimentos intentados, evidenciasse sobretudo o interesse, a vontade e a sensibilidade da comunidade. Que se relacionasse com as Autarquias vizinhas, conseguindo-se participação de todas elas para acção de interesse comum, independentemente de qualquer tipo jurídico de associação configurado na lei administrativa. Que programasse fontes de financiamento. Que medisse prioridades absolutas e relativas. Em que pulsasse o sentido humano, social e económico dos interesses comunitários. Que fosse resultante de uma coordenação de esforços dos sectores públicos aos diversos níveis. Que tivesse em conta a iniciativa privada.

Este silêncio não deixa de causar estranheza, face a uma quase total ausência de controlo por parte de outras entidades ( a tutela é quase apenas enunciada na Lei votada pela Assembleia da República), face a uma conhecida penúria de recursos financeiros próprios (a política de subsídios conjunturais concedidos pelo Governo não é sistema a prevalecer para o futuro) e, mais vincadamente, face à proclamação constitucional da importância do Plano.

A vida que deriva da organização autárquica não se divorcia da globalidade dos sectores de actividade por que se reparte o Governo. Cada vez menos

o Ministério da Administração Interna pode ser um Ministério de especialidade eminentemente burocrática no que respeita às Autarquias Locais (essa situação já ocorreu durante largo tempo, de mãos dadas com políticas locais). Ao contrário, tem que transformar-se, para este efeito, em um ministério altamente dialogante com todos os demais ministérios. Terá de se assumir como o intérprete e interlocutor, junto deles, das autarquias locais. Terá de ter sempre presente a ideia de que grande parte das acções por eles empreendidas se repercute nas Autarquias, e procurar que tal repercussão seja o menos possível carregada de sinal negativo.

Deste ponto de vista uma boa parte dos diplomas legais a emanar do Governo deveria merecer especial estudo por parte do Ministério da Administração Interna, fundamentalmente em ordem.

- a avaliar-se da medida em que eles contendem com as atribuições e competências autárquicas (inclusivamente pelo deferimento aos seus órgãos ou serviços de tarefas adicionais sem que daí lhes advenham compensações ou sem que tal deferimento não seja de interesse para a autarquia);
- a tentar-se progressiva e efectiva descentralização permanente de serviços dependentes do poder central, com outorga aos órgãos autárquicos de competências que lhes permitissem coordenar a sua acção local em ordem às necessidades reais e imediatas da população.

Estes cuidados são essenciais para que a vida autárquica não fique ao sabor de mais um qualquer diploma legal que, emanado de um qualquer Ministério (e a despeito de ser presente ao Conselho de Ministros), lhe outorga, retira, aumenta, diminui o que por direito lhe é devido ou conveniente, sem curar das consequências a nível local.

É de notar a primazia dada à exigência de democracia relativamente às questões de eficácia. Esta circunstância traduz-se no conjunto do peso de competências conferidas ao órgão deliberativo privilegiando-o comparativamente ao órgão executivo e, sobretudo, não concebendo poderes de delegação latos para permitir ao executivo efectivar operações de gestão qualitativamente mais impressivas em conteúdo de interesse imediato para as populações. Esta opção é significativa.

Aparecem duas NOTAS FINAIS, lendo-se na (a) e (b), primeiro e segundo parágrafos, uma repetição quase exacta. Só o terceiro parágrafo não está exactamente inserido na segunda NOTA FINAL.

Ficará a 1.ª NOTA FINAL ((a) e (b)) sem efeito ?

## NOTA FINAL

Alguns aspectos de pormenor sobre a Lei votada pela Assembleia da República poderiam ter sido referidos por parecer não ter sido encontrada a melhor solução.

Malgrado, porém, o que atrás ficou apontado, esta nova Lei representa um importante avanço para a corporização da Constituição.

As questões da descentralização e do poder local, devendo dar origem, inevitavelmente, a novas formas de relações de poder, são de primordial importância para o dever político da Nação. Não é de estranhar portanto, que sob este pretexto, se projecte para o primeiro plano o problema genérico da capacidade operativa de alguma da legislação que vem sendo publicada. Sobretudo daquela que constitui o travejamento indispensável à solidez do Estado.

A intensa produção legislativa a que se tem assistido nos últimos anos exprime sem dúvida propósitos, intenções e projectos políticos a que a realidade, em não poucos casos, se mostrou refractária.

Não é muito animadora a eficácia até agora patenteada por essa acção legislativa para devolver ao Direito as suas potencialidades de garantir a sobrevivência de um sistema político.

Enquadrar uma dada realidade social cuja dinâmica continuamente ameaça extravasar, e tantas vezes extravasa, do quadro normativo existente ou procurar que essa mesma realidade se contenha em parâmetros que impeçam a sua destruição é uma tarefa urgente na qual, pela via do Direito, se têm de empenhar, prioritariamente, os elementos cimeiros da estrutura do poder constituído — os órgãos de soberania.

*Vasco Almeida e Costa*  
Oficial da Armada



---

**ALGUMAS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO  
DO PODER NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS**

---



---

## ALGUMAS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO DO PODER NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

---

### I — INTRODUÇÃO

1. Controlar, manipular, dominar ou, simplesmente, influenciar os meios de comunicação social continua a ser um dos objectivos primaciais de qualquer grupo que pretenda exercer o poder ou uma parcela dele.

Este princípio é evidente nos regimes totalitários, vivam sob signos de direita ou de esquerda: através da propriedade (e conseqüente orientação) dos «mass media», ou através de instrumentos de intervenção como a censura, os detentores do poder, nas sociedades não democráticas, actuam sempre como exclusivos detentores do direito a informar e, por conseguinte, como únicos definidores de conteúdo do direito dos outros a ser informados.

Nas sociedades democráticas do tipo ocidental, a questão, no entanto, também surge, e revela-se com crescente acuidade, devido às possibilidades quase diárias que a nova tecnologia aplicada à electrónica (a tecnetrónica, na expressão de Zbigniew Brezezinsky) oferece a quem tenha dinheiro e capacidade para emitir mensagens. Na verdade, mesmo nas sociedades onde o Estado não tem o domínio directo ou indirecto da informação, são em número cada vez mais reduzido os que têm acesso à Imprensa, à Rádio ou à Televisão e, conseqüentemente, cada vez mais forte o seu poder de persuasão sobre os receptores das opiniões e das notícias.

Informar e opinar custa cada vez mais caro e é feito de modo cada vez mais eficiente e penetrante. A televisão por cabo, as videocassettes, a diversificação das emissões radiofónicas, as edições especializadas dos jornais, a evolução no mercado dos semanários, etc., são provas de que, no mundo dos «mass media», a tendência é para concentrar o poder de informar nas mãos de uns poucos, servindo, aparentemente, os gostos dos destinatários, mas visando, através desse serviço, tanto a recompensa dos altos investimentos realizados, como o condicionamento de comportamentos que permite o domínio da comunidade onde progressivamente exercem a sua acção.

O que acaba de ser dito é confirmado por exemplos de vária ordem. Em dezenas de grandes cidades americanas uma só empresa edita os únicos jornais da manhã e da tarde. Nessas e noutras cidades, as mesmas empresas têm posição preponderante nas actividades radiofónicas e televisivas. Em França, bastou a aproximação das eleições de 1978 para, a um ano de distância, aparecerem novas publicações, com orientação e propósitos claros. Em

Espanha, em Portugal, todas as semanas surgem jornais não para dar dinheiro, mas porque há quem tenha dinheiro para os editar e para, através deles, tentar impor pontos de vista.

De tal modo o problema é grave nas sociedades industriais e pós-industriais do nosso tempo, que os Estados, a pouco e pouco, vão tomando medidas para evitar os seus efeitos negativos. Por terem aparecido mais tarde, a Rádio e a Televisão pertencem, em muitos países, onde a propriedade da Imprensa escrita é totalmente privada, ao Estado central ou aos Estados federados, a empresas públicas, a empresas mistas. Claro que não há uma regra geral sobre o regime jurídico dos meios electrónicos, existindo, por exemplo, países não democráticos onde a Televisão é privada e países democráticos, onde é pública, mas não será errado afirmar que o princípio geral é o de crescente controlo pelo Estado da Rádio e da Televisão acompanhado, quanto à Imprensa escrita, pela criação de esquemas de apoio que, embora visando a manutenção do maior número possível de títulos, não deixam de criar uma dependência das empresas jornalísticas em relação ao poder político, na medida em que, à medida que o esquema do apoio se vai institucionalizando, a sobrevivência dos jornais fica ligada à sua manutenção.

2. Em muitos casos, os controlos e os apoios são exercidos em sentido positivo, ou seja, com o objectivo de proporcionar o acesso aos novos e poderosos «mass media» das várias forças políticas e sociais, assegurando, assim, um saudável pluralismo e contrariando a tendência para uma informação monolítica provocada pela moderna tecnologia e pelos elevados custos que ela implica. Noutros casos, porém, o controlo estadual da informação é utilizado por quem está no poder para servir o Governo e os partidos, sindicatos, associações patronais, etc., que o apoiam, em detrimento das oposições.

Na verdade, não basta que as Constituições e as leis de Imprensa, da Rádio ou da Televisão, prevejam o direito de resposta e o direito de antena; não chega que criem, nos meios de comunicação social estatizados, órgãos de fiscalização, integrados por representantes das várias forças políticas, com a função de garantir o pluralismo ideológico; não é suficiente assegurar por via legal a intervenção dos jornalistas, através de conselhos de redacção ou de sociedades de redactores, na orientação dos meios de comunicação social onde trabalham. Tudo isso é importante e útil e limita as tentações de abuso, mas, em qualquer sociedade democrática, o poder tem sempre meios de intervir, a seu favor, na informação.

Por mais condicionado que esteja, pelo Parlamento, pelo Chefe de Estado, pelos tribunais, pelas forças sociais (desde os sindicatos às Forças Armadas), o Governo tem normalmente uma intervenção sobre o aparelho do Estado que lhe permite, sob o pretexto de ser simultaneamente o executor esforçado e o intérprete privilegiado da vontade desse Estado, actuar, à partida e à chegada, com vantagem sobre as forças que a ele se opõem. No campo delicado e apetecido da comunicação social, essa vantagem é naturalmente

usada e sê-lo-á cada vez mais, à medida que, por imposição da evolução tecnocrónica, a comunicação social for sendo progressivamente estatizada não obrigatoriamente no sentido da nacionalização, mas sobretudo no conceito mais vasto da presença necessária do Estado para regular o seu uso, distribuir os seus espaços e os seus tempos, e definir os critérios do seu pluralismo. Simultaneamente, os outros detentores do poder político e económico não se comportam passivamente perante as ofensivas e a omnipresença do Governo na comunicação social e, além de as denunciarem no Parlamento e em outros órgãos onde estejam representados, não deixam também eles próprios de tentar influenciar e manipular a informação, incluindo, como é óbvio, os «mass media» que, por seu lado, dominem.

## II — MÉTODOS DIRECTOS, INFILTRAÇÕES, CONTRA-INFORMAÇÃO, LEGALISMO

3. Parece, por isso, útil procurar referenciar os métodos directos e indirectos utilizados, nas sociedades democráticas (só a essas nos referimos, como é óbvio), pelo poder e sobretudo pelo Governo, para se servirem a seu favor e em detrimento dos seus opositores dos meios de comunicação social. A listagem que a seguir se fará não pretende ser exaustiva, mas apenas exemplificativa e, embora provavelmente marcada e influenciada pelo presente e pelo passado recente dos órgãos de informação em Portugal, afigura-se aplicável, se não na totalidade, pelo menos parcialmente, aos países do mundo ocidental.

4. Antes de mais, é conveniente lembrar que há métodos ou estratégias antigas que continuam a vigorar e a obter êxito e que se aplicam a qualquer meio de comunicação social.

Através das despesas de representação e dos gastos confidenciais dos seus Gabinetes, os governantes estão em posição de superioridade para convites vários aos jornalistas, desde os almoços em bons restaurantes até às viagens de «enviados especiais», que saem de graça à empresa jornalística e podem ser apresentadas como uma honra para o redactor convidado. Através de um conhecimento antecipado do conteúdo dos «dossiers» e do que se passa no aparelho de Estado e nos bastidores da governação, um ministro, um subsecretário e mesmo um director-geral podem privilegiar certos jornalistas, dando-lhes sucessivamente «cachas», mas criando, ao mesmo tempo, com eles, relações especiais que os inibirão, quando tiverem de atacar, e lhes criarão problemas de «lealdade» e de troca de informações quando as tiverem da Oposição antes de o Governo as conhecer.

Outras vezes, o poder serve-se da tática do «grande apelo»: o Chefe de Estado, o Chefe do Governo, o ministro da Informação convocam os directores dos principais jornais e estações de Rádio e de Televisão e pleiteiam a necessidade, a bem do interesse nacional, de deixar de dar certas notícias,

de não veicular o que consideram boatos, de não relatar o que se passa nas reuniões do Conselho de Ministros, etc. É claro que há ocasiões em que esta atitude se justifica (afigura-se, por exemplo, absolutamente correcto o procedimento do Governo e da Informação da República Federal da Alemanha, durante o caso Schleyer e a sua angustiante sequela do rapto do avião da Lufthansa). Na maioria dos casos, no entanto, as iniciativas solenes e os grandes apelos do poder mais não constituem do que uma tentativa de intromissão nas funções da Imprensa, sobrepondo-se às leis, abusando da força dos cargos e das personalidades que os exercem e visando conduzir a uma autocensura incompatível com uma informação que deseje ser livre.

Este tipo de contactos e os objectivos que estão por detrás deles, se bem que seja mais fácil ao Governo recorrer a eles, são igualmente utilizáveis — e utilizados — pela Oposição. Compete aos jornalistas saberem defender-se, distinguindo, dentro das regras deontológicas, as notícias «encomendadas» das notícias com real interesse, os convites «envenenados» dos convites aceitáveis, as falsas «lealdades» das lealdades verdadeiras. Trata-se, afinal, de um acto de coragem, que tanto é preciso para dizer não a determinados aliciamentos, como para prosseguir um caminho considerado justo, mesmo quando surgem as ameaças. As ameaças físicas e de outra ordem continuam, na verdade, a verificar-se nas sociedades democráticas, apesar dos perigos de denúncia pública de quem as faz, e devem incluir-se neste primeiro grupo de acções mais ou menos primárias desenvolvidas pelo poder para tentar influenciar a informação. Desde o membro do Governo que chama o jornalista ao seu gabinete e lhe diz claramente que será agredido, se prosseguir determinada campanha contra o seu Ministério, até aos telefonemas, cartas, bombas, todas envoltas no maior anonimato, passando pela «grande indignação» do Primeiro-Ministro transmitida por um apologético adido de Imprensa, pela dureza excessiva de certos comunicados ou desmentidos oficiais, pela voz do ajudante-de-campo do general que «não aceita os termos em que S. Exa. foi tratado no editorial» — há mil maneiras de o poder dar a entender que não tolera certas prosas e que, se elas se repetem, actuará pela violência física ou psíquica.

5. Também, num outro nível, o Governo e a Oposição (embora, como nos casos anteriores, esta normalmente esteja à partida em posição de desvantagem, por motivos financeiros e sobretudo por dificuldades de controlo e uso da máquina oficial) podem influenciar o conteúdo das notícias ou opiniões divulgadas pelos «mass media»: o das infiltrações e o da contra-informação.

Vejamos, primeiro, alguns exemplos de infiltrações:

*Exemplo 1:* O jornalista *A* está desempregado. O Ministério da Informação sabe disso e encarrega-o de alguns trabalhos eventuais, regra geral bem pagos. Subitamente, estes cessam. O jornalista *A* precisa de dinheiro e pede mais trabalho. A resposta é negativa mas surge a insinuação de que talvez no jornal *X* o possam utilizar como colaborador desportivo. *A* conse-

gue essa colaboração, porque de facto o jornal *X* precisa de colaboradores desportivos e naturalmente atribui preferência aos candidatos com experiência jornalística. *A*, no entanto, não consegue viver com o que recebe por um ou dois artigos desportivos por semana e insiste com o Ministério pela entrega de mais trabalhos eventuais. Aí, o Ministério diz-lhe, em conversa muito informal, que não há mais trabalhos eventuais, mas que seria possível recompensá-lo por certo «trabalho de pesquisa», precisamente no jornal *X*. A «pesquisa» consiste em saber e contar o que se passa no interior do jornal *X* e em propalar, na Redacção do mesmo periódico, certas informações que o Ministério desejaria ver difundidas.

*A* poderá recusar, mas *B*, *C* ou *D* aceitarão e aí temos a infiltração no seu duplo aspecto de espiar e de «meter» notícias.

*Exemplo 2:* O tipógrafo *E* é militante do partido *O*. O partido *O* está no poder e pretende saber o que se passa no jornal ou na impressora onde *E* trabalha. *E*, apenas por militância ou também por interesse material, vai dando informações. O partido *O* transmite-as ao Governo. O Governo actua em conformidade inclusivé recomendando a *E* que atrase ou gralhe a composição de prosas respeitantes a assuntos cuja divulgação não lhes interessa.

*E* poderá, a dada altura, entender que está a ser utilizado e a entrar em conflito aberto com os princípios que norteiam a sua profissão, mas *F*, *G* ou *H* (que até não têm obrigatoriamente de ser tipógrafos, podem ser revisores ou mesmo paginadores ou impressores) tomarão o seu lugar, confundindo a militância partidária com as obrigações profissionais ou cedendo simplesmente a tentações económicas. De novo surge a infiltração e, consequentemente, o atentado do Poder contra a liberdade de Imprensa.

*Exemplo 3:* O jornalista *I* não está satisfeito com o lugar que desempenha no jornal *Y*. O ministro *J* sabe disso. *I*, no decorrer de uma entrevista, mostra desejo de ingressar no jornal *Z*. *Y* conhece o director do jornal *Z*, telefona-lhe, convida-o para almoçar, convence-o de que *E* é um génio. O jornal *Z* admite *I*. *I* fica com uma dívida de gratidão para com *J*.

Essas dívidas normalmente pagam-se e *J* passará a poder «solicitar» a *I* determinados favores que este dificilmente negará. *I* transforma-se na infiltração de *J* no jornal *Z*.

Muitos outros exemplos, mais ingénuos ou mais sofisticados, poderiam ser dados, quer em termos mais directos (o jornalista que recebe mensalmente de um Ministério pelos serviços prestados, não no Ministério, mas no jornal onde trabalha), quer em termos mais subtis (o colunista da moda que é aliado para falar bem de certas pessoas e falar mal ou não falar de outras). Os três exemplos referidos bastarão, porém, para ilustrar alguns dos métodos de infiltração do Poder na imprensa, Poder que, diga-se de novo, não é reduzível ao Governo. Os partidos da Oposição têm, neste caso, possibilidades quase iguais, sobretudo em países onde a Imprensa é politicamente diversificada e a Rádio e a Televisão são, legalmente, pluralistas. Também o poder económico joga a sua cartada nas infiltrações; a sua influência, exactamente porque tem elevada capacidade financeira, não deve ser ignorada.

Há jornais que têm tomado providências contra as infiltrações, através de regulamentos de segurança interna e de esquemas de compartimentos-estaque, no tratamento da informação, mas, por mais que se feche a política de «porta aberta» que a maior parte das publicações praticava até há pouco tempo, por mais afinadas que sejam as medidas de defesa e o controlo dos canais de informação, haverá sempre infiltrações, facilitadas, de certo modo, pelo gigantismo das modernas empresas jornalísticas, transformadas em grandes e impessoais fábricas de informação.

6. Dentro de um escalão diferente, a que, «lato sensu», ainda se pode chamar infiltrações, o Governo tem, todavia, indiscutível vantagem. Trata-se das admissões para as empresas de informação estatizada. Por mais definidas que estejam as regras do jogo (e nem sempre o estão nas sociedades democráticas), por mais controlada que seja a sua aplicação pelos órgãos parlamentares, quem detém o poder político conserva sempre a possibilidade de fazer admitir pessoas da sua confiança nos jornais nacionalizados, nas empresas públicas de Rádio e de Televisão, nas agências noticiosas que dependem do financiamento do Estado ou da banca que este controla. Ao nível dos Conselhos de Administração, dos quadros administrativos intermédios, dos directores, dos chefes de redacção, dos jornalistas, essa capacidade de manobrar colocações, de nomear para lugares-chave os indivíduos considerados mais afectos, existe em muito maior grau por parte do Governo, que é quem puxa os cordéis do poder, da burocracia, da criação de vagas, do que do lado da Oposição.

Muitas vezes, esta faculdade arbitrária não é utilizada apenas para «tomar conta» de certas posições, mas também para procurar destruir órgãos de informação cuja independência ou posição perturbem o Governo: nada mais fácil, por exemplo, do que, através da remodelação da agência oficiosa de notícias ou do alargamento dos serviços de redacção da Televisão, ir buscar a um jornal que se considera necessário abater ou diminuir, dois, cinco, dez dos seus melhores jornalistas, pagando duas vezes mais e oferecendo condições de horário, de viagens, benefícios sociais, etc., que se sabe de antemão imbatíveis.

7. Mas as infiltrações nos diversos sentidos atrás apontados não são, só por si, obrigatoriamente um objectivo. Podem ser apenas um meio de fornecer elementos para uma actuação por parte de quem as cria e alimenta.

Conhecida desde tempos imemoriais pelos centros de poder, nomeadamente pelos estados-maiores militares, a contra-informação tem vindo a ser aperfeiçoada, não apenas por beneficiar do desenvolvimento tecnológico e das novas dimensões geopolíticas em que pode actuar, mas também porque a ciência da informação se vem autonomizando e, com ela, a possibilidade de estimar com rigor os efeitos das correntes e contracorrentes da comunicação de massas num dado meio social (e isso tanto a níveis profundos, como superficiais, e tanto a curto, como a médio e longo prazo).

Para além dos serviços secretos e de todo o seu campo de acção, para além da propaganda oficial aberta e clara, é possível, actualmente, aos Governos e a outros detentores de parcelas do Poder exercer uma acção meramente de contra-informação: lançando boatos (o político *A* é homossexual, o director-geral *B* é corrupto), inventando pistas (consta que, no partido *Z*, haverá dissensões, diz-se que, no sindicato *M*, a direcção está dividida), valorizando ou diminuindo a acção de certas personalidades (o ministro *C* é íntimo amigo do ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, o ministro *D*, quando da sua última viagem a França, nem sequer conseguiu ser recebido pelo seu homólogo francês), conseguindo encher espaço nos jornais e tempo na Rádio e na Televisão com acontecimentos que não têm em si importância ou que apenas servem para deitar poeira nos olhos dos governados (o relevo dado à inauguração de 8 km de auto-estrada, o empolamento de certos eventos desportivos) e gerando golpes e contra-golpes (o Presidente da República tentou a «peruanização» do regime, com o apoio da KGB, mas o general *P* conseguiu, com o apoio da CIA, despoletar o golpe, antes que este se produzisse).

Nesta acção são utilizadas as infiltrações (nos diversos sentidos atrás apontados) de que o Poder dispõe nos «mass media» e o seu grau de eficácia, avaliado segundo critérios científicos, será tanto mais elevado quanto maiores tais infiltrações forem. Na Imprensa escrita (fixação de agenda, espaço concedido, colocação, ilustração, paginação) e nos meios electrónicos (agenda, tempo concedido, hora de transmissão, colocação, som ou não som, imagem ou não imagem), a selecção do material tem a ver tanto com a informação que se quer divulgar ou coarctar, como com a contra-informação que se deseja inserir. Nas sociedades democráticas deste fim do século XX muitos Governos, muitos partidos, muitas forças sociais e económicas sabem disso e vão refinando os seus processos de intervenção.

8. Num último plano, há que referir as tentativas de influência do Poder, nas sociedades democráticas, sobre a informação: o plano legal.

Em primeiro lugar, a legislação respeitante à própria informação. Se há países onde não existe sequer lei de Imprensa (ou de Rádio ou de Televisão), remetendo-se para o Código Penal as sanções pelo abuso do direito de livre expressão do pensamento, quando praticado através dos «mass media», noutros a legislação tende a aumentar e, à medida que se torna mais densa e impenetrável, a ser alterada em benefício do Governo, o qual, arvorando-se em supremo árbitro, pretende obter o direito irrevogável de decidir o que deve e o que não deve ser publicado ou difundido. Daí o surgir, em vários Estados democráticos, a possibilidade de intervenção administrativa do Governo nos assuntos da comunicação social, através, por exemplo, da apreensão de edições, sobrepondo-se ao exclusivo legítimo de actuação dos tribunais na matéria.

Daí, também, o aparecimento, para além da legislação específica (ou geral) acerca dos «mass media», de um crescente controlo estadual (e, por-

tanto, governamental, na maioria dos casos), conseguido através de medidas sempre legais (ou de índole legalista).

Se, por exemplo, o Estado resolve auxiliar a Imprensa, proporcionando-lhe um subsídio de papel, ou reduções nos impostos ou nas taxas de telecomunicações, ou isenções postais, ou vantagens no crédito para equipamento, não é difícil fazer depender a concessão de tais vantagens do preenchimento de requisitos abstractos, como, por exemplo, o «desempenho de uma função social positiva» ou o «não se tratar de publicação pornográfica». O Governo reserva, no entanto, para si próprio, a definição de «função social positiva» ou de «pornografia». Isso, na prática, tem como consequência uma decisão caso a caso sobre a atribuição (ou não) dos benefícios e força as empresas jornalísticas interessadas em obtê-los — quase todas estarão, porque a comunicação social não é bom negócio, a não ser em casos excepcionais ou quando há compensações por fora — a cumprir ou alinhar com os critérios do Governo, os quais por mais mascarados de tecnicidade que estejam, revestem-se sempre, afinal, de características políticas.

Os pretextos legalistas podem ir ainda mais longe quando, como sucede em Portugal, parte da Imprensa escrita se encontra estatizada, só há uma agência noticiosa e a Rádio e a Televisão são empresas públicas que o Governo domina. Nesses casos é viável ao Governo ir preenchendo (ou não) os déficits de cada uma das empresas que o Estado controla. Cria-se, assim, uma concorrência desleal entre o sector público e o sector privado da qual este último sai sempre prejudicado, visto que, como dizia, há meses, o director de um diário privado de Lisboa, «qualquer pessoa tem obrigação de fazer o melhor jornal do mundo, se tiver a garantia de que, ao fim do mês, o Governo manda os bancos nacionalizados pagar o papel, os salários e o mais que for preciso».

Nestas circunstâncias, é simples recrutar jornalistas e colaboradores, enviar redactores a qualquer parte, aumentar sem problemas o número de páginas. Em contraste, a Imprensa privada não tem as mesmas facilidades bancárias, não dispõe dos redactores de que necessita (nem tem possibilidades de lhes pagar o salário que lhes é oferecido pelo sector público), não pode fazer acompanhar as notícias por enviados especiais e coibe-se no aumento do número de páginas, visto que, para sobreviver, tem de pagar aos fornecedores, de suportar os encargos financeiros, de garantir os salários e, por conseguinte, de ter lucros.

O esquema é susceptível de ser complicado por quem detém o poder político (sobretudo quando, repita-se, se acumula com a existência de uma única agência oficiosa e com uma Rádio e uma Televisão em mãos do Estado):

*Exemplo 1* — O Governo quer destruir ou rebaixar o jornal *A* e controla o seu principal concorrente, o jornal *B*. Uma possibilidade de conseguir esse objectivo é obter para *B* todas as facilidades bancárias, dar garantias quanto à importação do papel, facilitar a importação de equipamento, e fazer exactamente o contrário relativamente a *A*.

Outra — aliás, acumulável — é promover *B*, através de convites para viagens, da escolha de horas vantajosas sempre que são divulgadas certas notícias, da mais rápida desburocratização no que toca à redução de impostos ou à importação de equipamento. Outra ainda é deliberar só dar a publicidade oficial (concursos públicos, avisos, anúncios de empresas públicas etc.) a *B*.

*Exemplo 2* — O Governo entende que conseguiria ter «boa Imprensa» em todos os jornais, excepto os de oposição declarada, se o jornal *C* não teimasse em ser independente. Uma hipótese para prejudicar *C* é, como já vimos, convidar para a agência oficiosa, a Rádio oficial ou a Televisão oficial, os melhores jornalistas de *C*, pagando ordenados muito superiores (e podendo chegar ao requinte de alguns ou todos esses redactores provocarem, antes de saírem de *C*, uma desesperada acção reivindicativa, de modo a perturbar o ambiente interno e dificultar o equilíbrio económico-financeiro da empresa proprietária de *C*). Outra é a TV e a Rádio oficiais começarem a desmentir, por desmentir, o jornal *C*, o que não é demasiado difícil, se atendermos à eventual situação de monopólio da emissora televisiva e à penetração cada vez maior dos meios electrónicos.

A actuação do Poder a coberto de imperativos legalistas pode, como se vê, ir mais longe do que o mero campo do auxílio directo à Imprensa. Abarca ainda as inspecções das finanças e da segurança social às sociedades comerciais (que são feitas segundo discricionárias decisões administrativas), liga-se ao problema de controlo das tiragens, das sobras e da difusão, atinge a quantidade e a qualidade da publicidade.

9. Passa também pelas negativas burocráticas (e sempre justificadas) ao acesso à informação. É fácil, com efeito, negar a prestação da informação através da fuga horizontal — ou seja, da sucessiva remissão de uma repartição para outra — ou da fuga vertical — isto é, da devolução institucionalizada da resposta para o escalão superior, até que a responsabilidade chega ao ministro e este, alegando necessitar de mais elementos, remete de novo para o escalão inferior. Por mais clara e precisa que seja a lei, por mais forte que seja a obrigação de propiciar o acesso à informação por parte das entidades oficiais, é sempre possível atrasar uma notícia, demorar um número ou uma percentagem, protelar uma tomada de posição.

O Poder dispõe de outras áreas mais especificamente jurídicas que pode utilizar, se e quando necessário. Os já mencionados desmentidos, as notas oficiosas (de publicação obrigatória em muitos países), o uso e abuso do direito de resposta servem para impor, nas colunas dos jornais e nos microfones da Rádio ou da Televisão, uma presença quase constante das versões oficiais e para alimentar a convicção popular de que a verdade está no Governo.

10. Há, finalmente, a possibilidade a que os centros do Poder — e sobretudo os Governos e a Administração Pública — recorrem com frequência de por processos, a torto e a direito, aos órgãos de comunicação social. O simples facto de haver uma participação às autoridades policiais, com vista a eventual procedimento criminal, complica a vida dos jornais e das estações de Rádio e de Televisão. Há directores da Imprensa escrita ou falada que passam horas por mês nos gabinetes dos inquiridores e nas salas dos tribunais. Embora, na maior parte dos casos, acabe por não haver processos ou estes terminem com a absolvição, o que é certo é que, tal como o desmentir por desmentir, também o processar por processar atinge, por vezes, uma intensidade insuportável, prejudicando a actividade profissional de quem é chamado a responder em juízo e constituindo uma forma de pressão mais eficiente do que possa parecer.

Para além dos efeitos já apontados é de referir, contudo, que a processomania ultrapassa, nalguns casos, os limites do que é concebível e, quando assim sucede, vira-se contra os que a accionam:

Exemplo 1 — No país *R*, onde o jogo não está legalizado, o jornal *T* insere anúncios de zonas de jogo do país *S*, onde o jogo está autorizado. Imediatamente surge um processo contra o director do jornal *T*. Sucede, porém, que antes da publicação dos anúncios e da instauração do processo, já se sabia — e já fora publicado pelo jornal *T* — que o jogo iria ser legalizado no país *R*.

Num caso como este (que, aliás, é verídico e se passou em Espanha), fica naturalmente desautorizado quem decidir intentar o processo e o Governo que lhe deu cobertura, embora a tentativa de instaurar o processo não deixe de incomodar toda a gente, a começar no director de *T* e a acabar na máquina policial e judicial que acaba por criar, em autodefesa, uma certa insensibilidade, com repercussões negativas na apreciação e na indispensável celeridade de julgamento dos casos que constituem autênticos abusos de liberdade de Imprensa.

Exemplo 2 — No país *K*, o ministro *L* é muito susceptível e um tanto apressado. De cada vez que um jornal, ou uma estação de Rádio ou de TV o critica, *L* fica nervosíssimo e sente-se, normalmente, na obrigação de dizer publicamente que processará quem o atacou.

Simplemente, quando *L* consulta os seus juristas, verifica, em nove de cada dez casos, que não há qualquer razão para processar (se é que antes não recebeu um recado, no mesmo sentido, do Primeiro-Ministro ou de alguns dos seus colegas no Governo). *L* acaba, portanto, por não processar, mas de cada vez que não o faz, depois de garantir publicamente que o faria, não apenas perde credibilidade no plano político-pessoal, mas também desgasta a força e o prestígio da instituição judicial.

### III — CONCLUSÃO

11. Da retaliação pura e simples ao legalismo obcecado e muitas vezes kafkiano, são, portanto, variados e quase sempre tortuosos os meios de que o poder dispõe para influir, controlar ou manipular a informação nas unidades democráticas.

Influenciar a informação, controlá-la ou manipulá-la são, e sempre foram e serão — disse-se a princípio — objectivos de quem detém o poder ou parte dele. Mas, à medida que os «mass media», mercê da impossibilidade de escaparem à lei económica geral da concentração de empresas, vão ficando propriedade de um número cada vez mais restrito de pessoas ou de instituições, a tentação é maior. Por um lado, a comunicação social torna-se um privilégio dos poderosos e, por outro, a evolução tecnológica amplia, de modo inesperado, a omnipresença (e a omnisciência, o que é pior) dos «mass media», em casa de cada um de nós, no automóvel, no emprego, na rua, nas atitudes de defesa ou de ataque que provocam em cada instituição, cada empresa, cada família, cada conversa.

12. Acresce que, pelas razões indicadas, a luta entre as diversas fontes e formas de poder já não se circunscreve aos mecanismos herdados do século XIX.

Nas instituições que definem a democracia formal — das quais o Parlamento é o espelho e tenta continuar a ser o reflexo — essa luta obedece a regras, mais ou menos conhecidas (apesar de, em muitos casos, ser travada em bastidores mais ou menos obscuros). Nas novas modalidades de luta — uma das quais, provavelmente a principal, é a comunicação social — o despique não tem ainda regras fixas.

Governo, Oposição, grupos económicos, forças sociais de vária ordem, procuram participar nele em proveito próprio, ou seja, tentando aproveitar ao máximo as novas possibilidades que lhes são concedidas de dominar a sociedade. Por seu lado, os que não detém o poder buscam resistir, por vezes conscientemente (e até interesseiramente), mas a maior parte das vezes por simples reacção de sobrevivência, à invasão da sua vida privada e pública pelos agentes da manipulação e de influência premeditada e persistente.

Os «mass media», aumentando de importância social (e política) como tem vindo a suceder na segunda metade do séc. XX, poderão ser um dos factores de suicídio da democracia, tal como poderão constituir uma das causas de actualização e de revitalização de uma forma de viver em sociedade que, por muitos defeitos que tenha, é ainda a melhor (ou a menos má) que o homem inventou.

13. A democracia está em crise evidente. Floresceu no século XIX, dentro das condições de vida então prevaescentes, e é preciso, em pleno fim do século XX, salvá-la, pelo menos enquanto não for descoberta uma alternativa que agrade à maioria dos habitantes da parte do planeta que, tendo

atingido um determinado nível de vida e alcançado as fronteiras do consumo e do bem-estar, se preocupam também com a qualidade dessa mesma vida.

Para preservar, por enquanto, a democracia (tal como nos foi ensinada, tal como a aprendemos, por educação ou por oposição, mas adaptada à realidade do Ocidente setentrional), é indispensável garantir a liberdade de expressão do pensamento (de notícia e de opinião) dos que informam e a permanência do acesso à informação (à opinião e à notícia) dos que são informados, tendo em conta a variedade e a potência dos meios de comunicação social existentes agora e não dos que existiam há 100 anos.

Por isso se impõe, nas sociedades democráticas, o estabelecimento de regras aceites e seguidas, no mundo, por ora selvagem, da comunicação social. É nas sociedades democráticas que a defesa da liberdade de informação deve principiar, não apenas porque é delas que, em tempo de reivindicação dos direitos humanos, deve vir o exemplo perante os países do Terceiro Mundo e do bloco soviético, mas também porque é nelas que o desenvolvimento da tecnetrónica permite, dentro e fora das fronteiras (a Rádio, os satélites, a Mundovisão), os maiores abusos.

Caso contrário persistirá a tendência para os que têm acesso ao domínio dos «mass media» o exercerem cada vez mais. Então, adeus democracia, adeus liberdade. Em vez de um sociedade igualitária, e justa, cairemos nos *alfa* e nos *beta* do «Admirável Mundo Novo», no *Big Brother* de «1984», na sociedade estratificada em que cada um tem o seu papel predeterminado pela minoria detentora do poder e totalmente fiscalizado pela nova casta dos informocratas.

Isso seria a perversão da democracia, e da liberdade de informação que é parte integrante dela. E é contra tal perversão que, para além da dialética formal Governo-Oposição, devem lutar os que acreditam que sem liberdade não há igualdade, isto é, que a democracia só existe quando não é apenas política, mas também económica e social.

*Francisco Pinto Balsemão*

---

**A ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS  
E AS SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS**

---



---

## A ESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS E AS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS

---

### I

O artigo n.º 273 da Constituição da República Portuguesa indica as funções das Forças Armadas da seguinte forma:

- «1. As Forças Armadas Portuguesas garantem a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território.»
- «2. As Forças Armadas Portuguesas são parte do povo e, identificadas com o espírito do Programa do Movimento das Forças Armadas, asseguram o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974.»
- «3. As Forças Armadas Portuguesas garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição.»
- «4. As Forças Armadas Portuguesas têm a missão histórica de garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo.»
- «5. As Forças Armadas Portuguesas colaboram nas tarefas de reconstrução nacional.»

A estas funções constitucionais deve ainda acrescentar-se as missões que decorrem de tratados e acordos internacionais.

Para bem poderem cumprir as tarefas que lhe competem, de acordo com as funções que a Constituição lhes atribui e as que decorrem de tratados e acordos internacionais, as Forças Armadas Portuguesas deveriam estruturar-se em sistemas de forças que permitissem:

- Enfrentar as ameaças externas e internas que ponham em causa a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território.
- Enfrentar as ameaças internas e externas que pretendam perturbar ou impedir o prosseguimento da Revolução de 25 de Abril de 1974, o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição, a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo.
- Colaborar nas tarefas de reconstrução nacional.
- Satisfazer as exigências de âmbito militar decorrentes de tratados e acordos internacionais.

Os sistemas de forças que permitirão cumprir os quatro conjuntos de missões indicados não são sistemas fechados. Alguns deles, no todo ou em parte, poderão executar missões que tenham em vista objectivos enquadráveis em mais de um dos conjuntos considerados. É até desejável, por razões de economia de meios, que se procure que assim seja.

Deve contudo ressaltar-se que cada um dos sistemas de forças deve possuir características operacionais e ter uma capacidade que lhe permita cumprir as missões que lhe forem atribuídas, não sacrificando a sua eficiência à polivalência funcional.

A não adequação dos sistemas de forças às funções que se pretende que executem traduz-se num consumo de meios inútil, em esforços perdidos, em descrédito das Forças Armadas, na adulteração da sua imagem perante a Nação e a sociedade internacional, na frustração dos seus quadros; enfim, traduz-se na neutralização de um poderoso instrumento do Estado, de forma encoberta ou não.

## II

As missões previstas para o primeiro dos sistemas de forças indicados — o que tem em vista enfrentar as ameaças externas e internas que ponham em causa a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território — enquadram-se numa das tarefas fundamentais do Estado, previstas no artigo n.º 9 da Constituição: garantir a conservação, a sobrevivência da unidade política que é o Estado Português.

Uma análise superficial dessas missões poderia levar à conclusão que elas estão relacionadas com a luta entre sociedades e correspondem a uma política de defesa nacional. Infelizmente, em Portugal assim acontece, sendo a defesa nacional considerada, além disso, por largos sectores da opinião pública, como actividade estritamente militar.

Na verdade, para o cumprimento daquelas missões concorrem muitas outras actividades do Estado além da acção das forças armadas, como sejam as que têm em vista anular os antagonismos regionais e as injustiças sociais, o fortalecimento da vontade de defender determinada ideologia e sistema de valores, a diplomacia.

As forças armadas são uma entidade moral e material de que o Estado se serve para destruir ou controlar, pela ameaça ou uso da violência, acções adversas, quando o seu emprego se apresenta como o mais eficaz, esgotados outros meios.

Dentro das missões exequíveis pelas Forças Armadas, terá que considerar-se não só as ameaças externas de carácter militar com finalidades várias, como as ameaças económicas que visem a pilhagem dos recursos nacionais e as ameaças internas ou externas que procurem a amputação de uma parte do território.

Existe hoje uma convicção muito generalizada de que os pequenos países, com PNB limitados, não têm possibilidade de constituir forças armadas efi-

cientes, permanentemente actualizadas, que se possam opor com êxito a ameaças ou agressões externas, a menos que sejam originadas em países de níveis populacionais, económicos e tecnológicos semelhantes aos próprios.

Considera-se tal ideia um erro pois a sua aceitação corresponderia a menosprezar a capacidade anímica de resistência do povo na defesa dos seus interesses materiais e dos seus valores morais e espirituais, bem como a acção de contenção da opinião internacional, mais fácil de obter quando não se encontra perante um facto consumado.

Seria uma atitude derrotista, falsamente pacifista, de aceitação prévia das coacções externas, tantas vezes ilegítimas e imorais.

Mesmo que se considere, como é hoje corrente embora nem sempre de forma honesta, que a solução dos conflitos se deve procurar através de meios pacíficos, as forças armadas constituem uma garantia a que se pode recorrer para dissuadir o oponente de ultrapassar determinados graus de exigência.

Além disso as forças armadas poderão empregar processos de luta não convencional para se oporem com êxito a agressões externas, como seja a passagem à guerrilha. Não será mesmo utópico afirmar que a ameaça de conversão das forças armadas de um pequeno país num corpo impulsionador e enquadrante de uma guerrilha generalizada constitui um factor dissuasor de agressão, mesmo que esta seja originada numa potência incomparavelmente mais forte.

Sendo assim, no caso português, o sistema de forças para opor a ameaças ou agressões externas deverá ser apenas o suficiente para impedir um facto consumado em curto prazo, garantindo o tempo necessário para se manifestar a acção de contenção da opinião internacional. Além disso, o sistema deverá estruturar-se por forma a poder, rapidamente, converter-se num corpo de guerrilha, se a acção convencional não permitir atingir o objectivo visado.

Este sistema de forças deverá ser predominantemente terrestre, ainda que as forças aéreas contribuam de forma relevante no apoio das forças terrestres, particularmente na sua actuação convencional. É ao Exército, assim, que respeita a execução das tarefas mais influentes no cumprimento das missões neste âmbito, pelo que deverá este Ramo das Forças Armadas ter prioridade na atribuição dos meios.

No que respeita às ameaças económicas de pilhagem de recursos, tem hoje particular relevância a defesa dos recursos marinhos — muito aumentados com a extensão das águas territoriais — embora haja outras ameaças que não são de menosprezar, como sejam as de retenção de águas fluviais e as de poluição.

A defesa dos recursos marinhos exige meios navais e aéreos com características adequadas e em quantidades suficientes,

Tem talvez interesse reflectir aqui que um Estado só pode fazer valer os seus direitos, a começar pelo de soberania, se tiver capacidade e vontade de o fazer. Se a vontade é importante ela vale muito pouco se não houver capacidade suficiente. Neste caso não basta querer; é indispensável também

poder. De nada vale ampliar as probabilidades geográficas de conseguir recursos se não houver capacidade de os defender contra as tentativas de pilhagem internacionais.

As ameaças externas de amputação de uma parte do território nacional enquadram-se nas ameaças externas gerais anteriormente consideradas, podendo, portanto, ser enfrentadas pelos sistemas de forças para tal constituídos.

Quanto às ameaças internas, elas não se manifestarão, certamente, por acções militares convencionais, pelo menos nas fases iniciais. O mais provável é surgirem sob forma de luta política, acompanhada nas fases mais agudas por acções de guerrilha e de terrorismo.

O sistema de forças necessário para enfrentar estas últimas ameaças não difere do necessário para fazer face às ameaças consideradas no segundo dos conjuntos indicados.

### III

Embora se possam prever ameaças externas que pretendam perturbar ou impedir os objectivos visados nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo n.º 273 da Constituição, as ameaças mais prováveis terão origem interna, o que não afasta a possibilidade de apoio externo, até mesmo o impulso insidioso ou aberto aos promotores internos de tais ameaças.

As ameaças que põem em causa a ordem interna dos Estados, quer resultem da acção de minorias activas e agressivas, quer de crises sociais graves, enquadram-se nas tensões e conflitos que se desenvolvem, praticamente, por todo o mundo.

Os meios de informação dão, diariamente, notícia de guerras, de descontentamentos, de conflitos, de greves, de agitação, de terrorismo internacional; de factos diversos que demonstram um desregramento da vida internacional, da vida das empresas, das sociedades. Os cidadãos são informados sobre a gravidade da crise energética, o aumento do desemprego e da inflação, a violência de guerras locais e limitadas, a proliferação de armamentos nucleares e outros cada vez mais sofisticados e mortíferos, a expansão da poluição, o perigo das centrais nucleares, a crise monetária, o que lhes dá o sentimento de viver num mundo instável e cheio de perigos.

No âmbito interno, a procura individual e colectiva de privilégios e, de uma forma geral, de poder material, origina uma concorrência que se traduz num processo de divisão e confrontação. O desejo de maior poder material e de privilégios exerce-se em detrimento de outros e a resistência ou a revolta destes aprofunda as divisões e os conflitos.

O aumento da violência e da criminalidade, com expressão no roubo e no assassinio, são muitas vezes a saída para a satisfação dos desejos dos que procuram o poder material e consideram o recurso ao trabalho como inútil e incapaz para atingir os níveis de poder material que pretendem alcançar.

O conflito de gerações é evidente em todas as épocas mas está hoje muito aprofundado. Os jovens sentem-se preplexos perante uma sociedade que não os compreende e os constrange e pretendem colaborar activamente na construção do futuro que desejam atingir com rapidez. Para tal fazem uso de processos que frequentemente recorrem à violência.

As minorias politizadas que pretendem mudanças radicais, a maioria das vezes utópicas, têm uma crescente expressão na civilização industrial em que há sempre uma massa de indivíduos libertos das preocupações quotidianas prontos a aceitar os riscos de acções violentas.

As confrontações ideológicas de âmbito planetário penetram no interior dos Estados fazendo reagir os organismos politico-ideológicos nacionais em paralelismo com a evolução do conflito mundial.

Hoje, tanto nos Estados democráticos como nos totalitários, facções cada vez maiores contestam a autoridade existente e os regimes políticos. A informação atravessa as fronteiras veiculando ideologias, culturas e sistemas sociais e políticos. Cada indivíduo escolhe um deles em função dos seus desejos e paixões, levando-o a determinar o campo em que se baterá.

A inquietação e o receio conduzem à instabilidade e à violência e estas aumentam aquelas. Assim o limite da violência eleva-se sem que isso pareça ilegítimo a um número de pessoas cada vez maior, aderentes a uma ou outra causa.

A instabilidade interna e planetária são exploradas por minorias activas que pretendem pôr em movimento o corpo social a fim de o conduzir para esquemas que sejam conformes com a sua ideologia política e os seus objectivos.

As armas modernas, capazes de provocar extensas destruições e morte, são impotentes para proteger o cidadão individual e a sociedade. O Estado não consegue garantir a segurança contra as ameaças e as agressões às instituições vigentes e ao indivíduo, contra o roubo, o assassinio, a tomada de reféns, o terrorismo.

As ameaças internas contra as instituições e o regime portugueses, embora se enquadrem na conjuntura geral e sejam influenciadas pelas correntes ideológicas e de outro âmbito, dominantes, têm características peculiares devido às profundas alterações verificadas na sociedade portuguesa, nos últimos anos, e ao papel relevante que as Forças Armadas tiveram nos processos de mudança.

Alguns militares, ao longo desse processo, fazendo valer a força que as Forças Armadas possuem, tentaram impor soluções contrárias ao querer da maioria do povo português; isto é, quiseram impor opções por si tomadas que se impunham às opções livremente feitas pela maioria dos cidadãos do País, utilizando para tal a força que a Nação lhes entrega e que só a Nação legítima.

Estes erros e desvios condicionam ainda hoje a acção das Forças Armadas embora os esforços conduzidos com firmeza e realismo no reforço

da disciplina, na recomposição da hierarquia, na consciencialização da sua verdadeira função constitucional tenham reposto uma imagem de eficiência ao serviço do povo que nelas confia.

O sistema de forças necessário para fazer face a este conjunto de ameaças — que embora provocadas ou impulsionadas do exterior e enquadradas na instabilidade social a nível planetário, têm sempre expressão interna — deve basear-se, sobretudo, nas forças policiais.

As Forças Armadas são o último garante das instituições e do regime constitucional, aplicável apenas em situações extremamente graves.

As Forças Armadas — neste caso com predominância quase total das Forças Terrestres — têm que possuir características que lhe permitam actuar fundamentalmente através da dissuasão. Têm que se apresentar como uma massa de força controlada que, quando desencadeada, é capaz de provocar a morte.

É neste facto que reside a maior fraqueza das forças militares neste tipo de actuação: ou actuam por dissuasão, resultante do valor da força potencial que possuem e da capacidade de destruição e morte, ou provocam destruição e morte indiscriminada quando desencadeiam efectivamente a sua força.

O sistema de forças terá, portanto, que conseguir prestígio e provocar no indivíduo e na sociedade o sentimento do valor da sua força e das consequências da sua aplicação. Como esta aplicação tem consequências muito graves só perante situações extremas se poderá verificar. É a consciência deste facto, contudo, que leva as multidões a afrontar as forças militares, considerando que os riscos são mínimos por essas forças não se atreverem a usar os meios de que dispõem devido às consequências que daí advêm. O sistema, portanto, deverá possuir meios e desenvolver processos que lhe permitam actuar sem estar em contacto directo com as multidões, fundamentalmente através da ameaça. A simples ameaça de emprego das forças militares, numa primeira fase, e a sua presença em casos mais graves, deverá ser suficiente para solucionar o conflito pelo menos momentaneamente, e no local.

A utilização das forças militares como complemento ou reforço de forças policiais, utilizando processos destas, é grave porque mina o prestígio das forças armadas, tanto mais que é certo que a sua eficiência será menor que a daquelas por carência de instrução e de materiais adequados.

Sendo o garante das instituições e do regime constitucional, as Forças Armadas têm que estar aptas a aplicar a sua força potencial se a gravidade da situação o exigir, o que pressupõe uma confiança completa nas decisões hierarquicamente superiores, um profundo conhecimento do interesse nacional, um elevado espírito de missão, um amplo sentido de liberdade e de democracia.

Dos quatro conjuntos de forças necessários, será este, certamente, o mais difícil de estruturar e de manter com elevada força anímica esclarecida. Será o mais contestado e alvo de ataques ferozes daqueles que verão na sua exis-

tência o principal entrave aos seus desígnios antinacionais e anticonstitucionais.

A estruturação e a manutenção deste sistema de forças deverá merecer especial atenção e cuidado para que possa eficazmente cumprir as missões que lhe forem cometidas.

A acção deste sistema de forças, para bem executar as missões decorrentes das funções constitucionais, terá que situar-se dentro das prescrições dos n.ºs 1 e 2 do artigo 274.º e do artigo 275.º da Constituição da República. É numa esclarecida interpretação desses preceitos constitucionais que deve inserir-se a actividade das Forças Armadas. De outro modo, as Forças Armadas deixariam de ser uma emanção do povo, ao serviço de todo o Povo Português e não de uma parte restrita dele ou de uma ideologia vanguardista.

As Forças Armadas deverão estar consciencializadas de que apenas lhes compete defender a lei, as instituições democráticas e a Constituição que o povo, através dos seus órgãos livremente eleitos, elaborar e aprovar.

#### IV

A colaboração nas tarefas de reconstrução nacional não exige qualquer sistema de forças especial. Essa colaboração tem que se entender como a aplicação, nessas tarefas, dos meios que por outras razões são entregues às Forças Armadas. A não ser assim, haveria o desvio de meios civis para as Forças Armadas, que certamente os aplicariam de forma menos eficaz e económica por não estarem especialmente estruturadas para esse fim.

A aplicação dos meios próprios das Forças Armadas nas tarefas de reconstrução nacional, contudo, traduz-se em economia de meios em geral, pois trata-se do uso de meios — que de qualquer modo teriam de ser utilizados para treino do pessoal e para manter a operacionalidade dos sistemas militares — em tarefas úteis para a Nação.

#### V

O sistema de forças destinado a satisfazer as exigências de âmbito militar incluídas em tratados e acordos internacionais depende, como é óbvio, das obrigações neles constantes.

No caso da NATO, o sistema de forças tem que se integrar nos sistemas existentes na Aliança, possuindo portanto características estruturais, materiais, doutrinárias e operacionais que garantam tal integração.

São exigidas a tal sistema características tecnológicas e de eficiência comparáveis com as de outras forças com as quais o sistema de forças português tenha de cooperar na defesa dos objectivos da Aliança. A percentagem de meios navais, terrestres e aéreos depende dos compromissos assumidos.

## VI

Em resumo, as funções que a Constituição comete às Forças Armadas Portuguesas parecem exigir a existência dos seguintes sistemas de forças:

1. Um sistema essencialmente terrestre, com apoio de meios aéreos, e com possibilidades de se converter, no todo ou em parte, num corpo de guerrilha nacional, para se opor a ameaças ou agressões externas.
2. Um sistema predominantemente aeronaval para defesa dos recursos económicos.
3. Um sistema de forças terrestres, escudado por um sistema policial que actue na linha da frente, que se oponha às ameaças internas às instituições vigentes, recorrendo fundamentalmente à dissuasão.
4. Um sistema de forças, cujas características dependem de factores externos, destinado a satisfazer as obrigações militares inclusas em tratados e acordos internacionais.

Considerando as exigências das limitações orçamentais, os sistemas indicados nos n.º 1. e 3. poderão ser um único desde que o material de que disponham e a instrução ministrada ao pessoal permitam a sua actuação em funções diferenciadas.

A utilização do sistema de forças consideradas no n.º 4. em funções internas ou contra ameaças ou agressões externas depende das disponibilidades dessas forças em relação com os compromissos assumidos.

*Artur Sá Seixas*

Coronel de Infantaria C/CCEM

---

IV — A NECESSIDADE DAS INFORMAÇÕES NUMA  
SOCIEDADE LIVRE E O SEU CONTROLO

---



---

#### IV— A NECESSIDADE DAS INFORMAÇÕES NUMA SOCIEDADE LIVRE E O SEU CONTROLO

---

Sir John Bruce Lockhart (1) perante um auditório de veteranos em informações e no ambiente do Royal United Services Institute for Defence Studies (2), proferiu uma conferência (3) cujo tema central era o seguinte:

«As operações dos *serviços de informações* devem manter-se secretas mas os princípios que norteiam uma melhor direcção e controlo desses serviços devem ser cuidadosamente considerados, discutidos e compreendidos por aqueles que a nível governamental são responsáveis pelo controlo dos *serviços de informações*.»

Este controlo tem sido procurado nos países que dispõem de serviços de informações de formação recente, através de legislação e regulamentação inicial adequadas. Nos países que dispõem tradicionalmente de *serviços de informações* esse controlo tem sido ajustado:

- por iniciativa oportuna dos órgãos legislativos;
- por acção correctiva dos mesmos órgãos legislativos, mediante inquéritos levados a efeito às actividades, contestadas ou controversas, dos *serviços de informações* quando, ao fim de um certo número de anos fixados por lei, tais actividades passam ao conhecimento público, por se terem levantado as restrições de segurança que sobre elas recaíam devido a razões de interesse nacional;

---

(1) John B. Lockhart, Esq., C.B., C.M.G., O.B.E., esteve ligado a tarefas de informações durante a 2.ª Guerra Mundial e em seguida serviu 20 anos no Foreign Office. Actualmente dedica-se a assuntos de consultoria. É sobrinho de Sir Robert B. Lockhart que foi o elemento dos Serviços Secretos britânicos em Moscovo e Petrogrado, na altura da revolução bolchevista, e autor do livro «Memoirs of a British Agent», e primo de Robin B. Lockhart que serviu também nas informações na Marinha Real durante a guerra e é autor do livro «*The Ace of Spies*» que relata a actividade do notável agente britânico Sidney Reilly.

(2) Royal United Services Institute for Defense Studies, conhecido pela sigla RUSI e que tem como objectivos o estudo da Defesa Britânica e da política ultramarina e a promoção e progresso da ciência e da literatura nos três ramos das Forças Armadas.

(3) A conferência teve por título «The Relationship Between Secret Services and Government in Modern States», foi realizada em 21 de Novembro de 1973 e publicada no «*Journal of the RUSI*», Junho de 1974, vol. 119, n.º 2. Foi publicada em português, com introdução do Almirante Silva Horta, nos *Anais do Club Militar Naval*, n.º 1 a 3, Janeiro-Março de 1976, p.p. 21 a 31.

- por pressão dos órgãos de comunicação social, quando passam ao conhecimento público actividades ilegais dos *serviços de informações*;
- por acção dos partidos políticos, quer quando se encontram na oposição, quer quando estão investidos em responsabilidades governativas.

O ângulo segundo o qual é encarado este controlo é diferente consoante os regimes políticos vigentes.

Nos países com regimes ditatoriais o controlo é encarado segundo a óptica das forças políticas dominantes, procurando, em teoria, ou melhor, à letra da lei, salvaguardar os direitos individuais fundamentais, constantes das respectivas Constituições. Porém, na prática, o que se verifica é o desenvolvimento de mecanismos de repressão, com ou sem cobertura legal, mas sempre consentidos pelos responsáveis, que, ao serviço das forças do poder, conduzem a situações de tranquilidade pública paga com o alto preço da violação constante dos mais elementares princípios dos direitos humanos.

Nos países em que se pratica o tipo de democracia pluralista os mecanismos de controlo são desencadeados por legislação que procura obedecer aos princípios gerais dos direitos do homem, sem sofismas, e estão criadas instituições capazes de detectar abusos, excessos, ilegalidades, irregularidades e até actividades aberrativas que, embora desencadeadas em nome da tranquilidade pública, dos superiores interesses da independência nacional e da unidade e da segurança do Estado, têm que ser apreciadas e julgadas à luz das leis internas de cada país e das leis internacionais, e se necessário reprimidas.

Só assim se poderão salvaguardar os valores morais e culturais da nossa civilização, para os quais também nós portugueses temos, ao longo dos séculos, contribuído de forma notável, facto que a história universal tão expressivamente realça.

O indispensável controlo dos *serviços de informações* é levado a efeito pelos próprios órgãos de soberania, que o exercem através de directivas, da promulgação de legislação correctiva ou preventiva, sempre que tal se torne necessário, e pelo julgamento dos actos inconstitucionais e ilegais cometidos no decorrer das actividades abertas ou encobertas, imputáveis a alguém.

A acção dos órgãos de soberania é complementada e apoiada por órgãos do tipo que entre nós se designam por Procuradoria Geral da República, Provedoria da Justiça, Comissões Parlamentares e órgãos encarregados da verificação e julgamento de contas.

É interessante salientar que em relação à instituição Provedoria de Justiça (\*) e à liberdade de imprensa e de acesso à informação, a Provedoria pode ser chamada a pronunciar-se sobre excessos de classificação de segurança de documentos oficiais (†) que restrinjam desnecessariamente a *liberum controlo*, que aliás é prática corrente nos países em que o instituto de Ombudsman tem já larga tradição.

As outras instituições de uma sociedade livre que contribuem em larga medida para o controlo dos *serviços de informações* são:

- os órgãos de comunicação social, que na sua luta diária para informar o público revelam os pontos fracos dos serviços, dando publicidade às actividades mal acauteladas por medidas de segurança, e às ilegalidades ou excessos cometidos;
- os partidos políticos, através dos seus programas e das intervenções dos seus deputados nas assembleias legislativas e nas comissões parlamentares.

Se não existirem condições para um controlo eficaz dos *serviços de informações*, estes podem gerar situações críticas ou difíceis, quer no campo interno, quer no campo externo, aos órgãos de soberania que servem.

Essas situações podem resultar do seguinte:

- elaboração de análises distorcidas ou falseadas por informações fornecidas por um serviço adverso, por meio de um agente duplo não referenciado ou através dos meios de comunicação social, com o fim de *desinformar*;
- apresentação de informações falsas ou sectárias, por enfeudamento do serviço, ou de alguns sectores do serviço, a um grupo particular de interesses ideológicos, partidários, económico-financeiros, ou outros;
- apresentação de informações falsas, porque o serviço, ou alguns sectores de serviço, pensam que são essas que agradam às persona-

---

(\*) O Provedor de Justiça é uma instituição nacional recente que, com adaptações, segue a disciplina de um cargo que nasceu na Suécia em 1809, com a aprovação da Constituição sueca que estabelecia o Riksdagens Justitieombudsman, encarregado de controlar, por conta do parlamento, o respeito pelas leis e regulamentos por parte dos juizes e funcionários públicos. Em 1915, esta instituição desdobrou-se quando a vigilância e controlo das instituições militares passou a ser confiada a um Militieombudsman. Em 1968 o desdobramento foi abandonado e actualmente a Suécia conta com três Ombudsman que partilham entre si o controlo do conjunto da administração, incluindo juizes e instituições militares.

dade de circulação da informação oficial (\*). Isto também se deve considerar (†) As classificações dos documentos portugueses são: Reservado, Confidencial, Secreto e Muito Secreto.

(\*) *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 65, da série «La Documentation Française», «L'Administration, Les Administrés et Leur Arbitre: L'Ombudsman», Première Partie. La Institution en Scandinavie. Rapport des Ombudsman, Suedois pour 1969, por A. Bexelius, U. Lundvik e G. Thyresson, Estocolmo. p. 17.

lidades no poder, ou ainda por o serviço ser incapaz, e portanto ser necessário inventar informações e criar fontes inexistentes para esconder a sua real incompetência;

o que contribui para a degradação da acção política dos órgãos de soberania, com especial incidência na do Governo, cuja acção passa a ser altamente prejudicada, pelo desajustamento da política interna e externa em relação aos problemas reais que lhe compete resolver com acerto e oportunidade. Esses desajustamentos e demoras são sentidos pelas populações, pelos parlamentos, pelos países com quem se mantêm relações mais estreitas e pelas organizações internacionais em que o país está representado.

Os *serviços de informações* não controlados podem ainda, a nível interno, criar situações de crise política, constituindo-se em focos conspiratórios e desenvolvendo actividades antigovernamentais, e no campo externo, podem desenvolver uma actividade própria, divorciada da do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Portanto, para reduzir e até anular estes inconvenientes, torna-se necessário e indispensável garantir um controlo eficaz e actuante.

As leis que regem os serviços devem ser bem detalhadas e, embora a actividade dos serviços seja classificada, tal facto não deverá constituir impedimento para que os seus objectivos, missões e modo de actuar, bem como o seu controlo, sejam larga e abertamente discutidos, devendo para cada serviço criar-se uma estrutura legal que inclua todos os diplomas indispensáveis ao seu funcionamento.

A escolha da entidade que deverá dirigir o *serviço de informações* deve ser feita como todo o cuidado, e deverá merecer a concordância dos principais órgãos de soberania do Estado.

Considera-se que a escolha desta personalidade, responsável pela orientação e gestão das actividades do serviço de informações, é sem dúvida o acto mais relevante para o correcto funcionamento do serviço. Pensa-se que a escolha da personalidade deve recair entre elementos da Magistratura, das Forças Armadas, ou do Corpo Diplomático, dado que tais actividades apresentam um conteúdo funcional e um perfil vocacionado para a direcção superior de um serviço desta responsabilidade e sensibilidade.

A selecção do pessoal dirigente dos vários departamentos e do restante pessoal do serviço é também um factor muito importante para conseguir e garantir uma actividade isenta e apartidária e, ao mesmo tempo, legal, mesmo nas actividades encobertas ou que, quando executadas, possam vir a ser negadas. O pessoal tem que ser possuidor de um elevado grau de cultura e de especialização, para poder produzir análises ajustadas, esclarecidas, oportunas e prospectivas, que permitam estabelecer previsões acertadas que orientem os responsáveis pelas decisões ao nível governamental e administrativo.

Considera-se também do maior interesse haver uma certa diversificação das actividades de informações, preconizando-se assim que os respectivos

órgãos de informações das Forças Armadas, das Forças Militarizadas e das polícias judiciárias beneficiem, ao nível nacional, do estatuto dos *Serviços de Informações* de mais alto nível.

Isto tem a vantagem de se poderem fazer comparações e correcções em certas áreas que são sujeitas a tratamento por mais de um serviço. No caso particular dos *serviços de informações* das Forças Armadas e, em especial, ao nível Defesa Nacional ou Estado-Maior-General, pensa-se que deve haver grandes áreas de sobreposição com o serviço a mais alto nível, para, em caso de emergência, o poderem substituir.

Também se entende que, entre os órgãos de soberania e os serviços, devem existir órgãos colegiais de direcção, coordenação e controlo geral e técnico (7).

Ao mais alto nível preconiza-se um Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional (8) e, ao nível técnico, uma Comissão Nacional de Informações, onde terão assento os responsáveis por todos os departamentos que têm órgãos de informações.

Embora pareça que todas estas medidas até agora preconizadas possam levar a pensar que já se poderá conseguir um controlo apreciável, julga-se que tal não é garantido e assim considera-se ainda recomendável, ao nível Governo, um Vice-Primeiro Ministro, como já foi dito (9), encarregado, entre outras coisas, de superintender na acção política das actividades do serviço e um Conselho de Ministros especializado para o efeito (10).

(7) Em Janeiro de 1978, os E.U.A. remodelaram os órgãos colegiais que controlam e orientam a comunidade de informações e criaram ou deram forma legal a outros a saber: mantêm o NSC (National Security Council) no cimo da pirâmide da «comunidade das informações» com duas comissões operacionais: a «Policy Review Committee» com a missão de rever permanentemente todas as operações de informações, presidida pelo Director da CIA e dela fazem parte o Vice-Presidente dos E.U.A., os Secretários de Estado, do Tesouro e da Defesa, o Assessor do Presidente para a Segurança Nacional e o Presidente da Comissão dos Chefes dos Estados-Maiores; e a «Special Coordination Committee» presidida pelo Assessor do Presidente para a Segurança Nacional e inclui membros do NSC e outras personalidades escolhidas para tomar parte nos trabalhos, e é responsável pelas operações especiais de informações, compartilhando com o Presidente dos E.U.A. a supervisão de todas as operações encobertas levadas a efeito pela CIA e consideradas sensíveis e pela coordenação de todas as actividades de contra-espionagem (acções levadas a efeito pelo FBI no interior dos E.U.A. e pela CIA no exterior). O Presidente ainda é apoiado pelo «Intelligence Oversight Board». O Director da CIA é aconselhado e apoiado pelos NFAC (National Foreign Assessment Center) para preparar os mais importantes estudos estratégicos da CIA; o NITC (National Intelligence Tasking Center) para distribuir missões e reduzir as sobreposições desnecessárias entre os vários órgãos da «comunidade de informações»; e o DRM (Directorate for Resource Management) para supervisar as verbas orçamentais e decidir quanto à sua distribuição.

(8) Ver «As Informações em Portugal» — III — A Arte de Governar e as Informações, in *Nação e Defesa* n.º 4, p. 89.

(9) Ver «As Informações em Portugal» — III — A Arte de Governar e as Informações, in *Nação e Defesa* n.º 4, p. 89.

(10) *Constituição Política da República Portuguesa*, n.º 2 do Art.º 182.

Ao nível da Assembleia da República, preconiza-se a constituição de uma Comissão Parlamentar de Informações, constituída por elementos devidamente credenciados para terem acesso a documentos classificados nacionais.

Apesar de todas estas medidas constitucionais, legais e regulamentares de controlo reconhece-se contudo que o controlo mais eficaz é a existência de órgãos de comunicação social verdadeira e inteiramente livres e esclarecidos para criticar a actuação dos serviços e dos seus elementos, detectar os seus pontos fracos e manter uma potencial capacidade de desafio permanente, que contribui poderosamente para a condução das actividades dos serviços dentro da legalidade e do respeito pelas liberdades e garantias constitucionais (1).

Relembrando novamente Sir John B. Lockhart, em determinada passagem da sua conferência, cuja leitura recomendamos com muito interesse:

«Sente-se por vezes a tentação de perguntar: «Mas para que é que temos afinal Serviços de Informações?» É absolutamente certo que muitos países passariam muito melhor sem eles, mas temos de aceitar que eles hoje fazem parte da vida moderna nacional e internacional, num mundo que há muito deixou de ser regido por «negociações entre cavalheiros», mas por conjuras, cabalas, revoluções, conspirações, assassinatos, golpes de Estado e violências de todos os tipos» (2).

Em reforço desta afirmação vou citar o Padre António Vieira:

«*Ter inimigos parece um género de desgraça*». Alguns pensam que, com a descolonização, a institucionalização da democracia e o estabelecimento de relações com todos os países do mundo acabou esse género de desgraça, mas o grande orador sacro completava a sua ideia ...«*mas não os ter é indício certo de outra maior*» e reforçava esta afirmação com outra frase também para meditar ...«*não ter inimigos tem-se por felicidade; mas é uma tal felicidade, que é melhor a desgraça de os ter que a ventura de os não ter*». (3).

Hoje, podemos dizer que não temos inimigos declarados no mundo, mas devemos preparar-nos para os enfrentar quando se revelarem.

Temos que nos manter informados e esclarecidos para elaborar análises prospectivas da evolução da situação internacional e procurar isolar, com

---

(1) Na Grã-Bretanha há o chamado sistema «D — Notice» que toda a imprensa Britânica, sem excepção, respeita. O sistema resume-se à difusão de instruções confidenciais aos directores dos periódicos a respeito dos assuntos que o Governo não deseja ver publicados. Ver Reinhard Gehlen. *The Service*, traduzido para português com o título *Serviço Secreto*, Livros Brasil, Lisboa, p. 246.

(2) Anais do Club Militar Naval. n.º citado p. 27.

(3) Padre António Vieira, «Sermões e Lugares Selectos. Bosquejos Histórico-Literários. Selecção e Notas» por Mário Gonçalves Viana, 3.ª Edição, Porto, 1954. p.p. 308 e 309.

oportunidade, as vantagens e inconvenientes, a curto, a médio e a longo prazo, dos alinhamentos para que estamos a ser pressionados, no campo externo.

Temos, também e com alta prioridade, de proteger os interesses dos nossos emigrantes e das comunidades portuguesas no estrangeiro que, dadas as suas características e a sua implantação em zonas sensíveis, em especial na Europa e na África, impõem o acompanhamento da evolução económica, política e social dos países que as contêm, para se poderem detectar com oportunidade os indícios de rejeição progressiva ou instantânea, a médio e a longo prazo, para que os emigrantes e o País não venham a ser surpreendidos com situações para as quais não estejam preparados psicologicamente e materialmente.

Além disto, ainda devemos apreciar com a maior atenção as influências externas que tenham por objectivo desestabilizar a consolidação da autonomia das regiões dos Açores e da Madeira, por via ideológica, cultural, económico-financeira ou política.

Ainda no campo externo, não podemos ignorar a actividade dos serviços de informações estrangeiros em território nacional para se inteirarem «in loco» da nossa situação real e as rivalidades e interferências que daí resultam e que nós, como país soberano, temos que «domesticar» e controlar sempre que daí possam advir prejuízos para os interesses nacionais ou para os direitos e liberdades dos cidadãos de qualquer nacionalidade, ou se verifiquem ofensas às leis, regulamentos e ética nacionais, acordos estabelecidos, usos e costumes das relações entre países soberanos de legislação interna semelhante. Há ainda que garantir o exercício costumeiro da actividade diplomática e consular, em regime de reciprocidade e de acordo com os tratados internacionais. Toda esta actividade é exercida em apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No campo interno, tem que existir um órgão que esteja em condições de estudar, propor e actualizar a política nacional de informações e supervisionar a sua execução, tendo em vista elaborar análises prospectivas e previsões com o fim de:

- apoiar o Presidente da República e o Governo no planeamento e condução da acção governativa;
- contribuir para o regular funcionamento das instituições democráticas;
- contribuir para a salvaguarda da independência nacional e da unidade e segurança do Estado.

Quanto mais livre é uma sociedade mais necessita de estruturas que a protejam. Uma dessas estruturas é sem dúvida um eficiente Serviço de Informações.

*Pedro Cardoso*  
General

