

---

# NAÇÃO E DEFESA

---



*ANO III • N.º 7 • AGOSTO - OUTUBRO DE 1978*  
*(Publicação Trimestral)*

---

INSTITUTO DA 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
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA NACIONAL	
<i>Por F. M. Rocha Simões</i> ... ..	11
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE NACIONALISMO E DEFESA NACIONAL	
<i>Por Raul François R. Carneiro Martins</i> ... ..	41
A GUERRA AÉREA E O DIREITO	
<i>Por Armando M. Marques Guedes</i> ... ..	57
CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA. ESTUDO DE GEOPOLÍTICA	
<i>Por Jorge Borges de Macedo</i> ... ..	81
ALGUNS ASPECTOS E PROBLEMAS DO PLANEAMENTO DE TRANSPORTES	
<i>Por Eduardo Zúquete</i> ... ..	111
AS INFORMAÇÕES EM PORTUGAL. V — AS FORÇAS ARMADAS E AS INFORMAÇÕES	
<i>Por Pedro Cardoso</i> ... ..	133
PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NA SOCIOLOGIA MILITAR. LITERATURA E SELECÇÃO BIBLIOGRÁFICA	
<i>Por Maria Carrilho</i> ... ..	155



---

EDITORIAL

---



---

## EDITORIAL

---

*A intervenção das Forças Armadas na vida política de alguns países constitui um interessante problema, que bem merece a atenção dos sociólogos e a meditação dos políticos.*

*Lançando a vista sobre a história contemporânea do conturbado Mundo em que vivemos, constata-se que:*

- 1.º É nos países de mais fraco desenvolvimento socio-económico que se verifica a grande percentagem de surtos de violência interna;*
- 2.º É também nesses países que normalmente acontece as Forças Armadas intervirem na vida política.*

*A Primeira constatação nada tem de surpreendente e quase dispensaria que se buscassem quaisquer explicações. Mas poderá, mesmo assim, respigar-se, a esmo, que:*

- quem vive mal está extremamente receptivo à perspectiva de qualquer mudança, visto que o pior que poderá acontecer-lhe será que tudo fique na mesma;*
- a injustiça social faz nascer nos corações um irreprimível sentimento de revolta;*
- uma sociedade que vive em condições socio-económicas precárias constitui excelente meio de cultura para germes de violência;*
- e, como diz o povo na sua sabedoria, «casa onde não há pão, todos ralham e ninguém tem razão».*

*Mas já a segunda constatação se não apresenta de forma tão cristalina, revestindo-se de aspectos bem mais complexos que merecem ser profundamente analisados — o que não será possível no reduzido espaço de duas páginas. É no entanto viável enunciar algumas questões que convidam a madura reflexão.*

*Por que se intrometem as Forças Armadas na vida política de alguns países? Será simplesmente por ambição do Poder, tornada mais aliciante pela circunstância de serem os legais detentores dos meios de violência? Afigura-se que não será este o motivo visto que a intervenção normalmente se verifica em países menos desenvolvidos — e não nos economicamente mais fortes — embora os homens de uns e de outros tenham as mesmas fraquezas e sejam vulneráveis às mesmas tentações.*

*Será, então, porque em países menos desenvolvidos a democracia tem maiores dificuldades em funcionar, sendo as Forças Armadas — como parte integrante do povo — também menos receptivas aos princípios democráticos? Será porque os países menos desenvolvidos são mais vulneráveis a pressões externas que mais eficazmente se podem exercer junto das Forças Armadas? Ou será porque as Forças Armadas se consideram responsáveis, como último recurso, pela salvação dos respectivos países, quando a apatia ou ineficiência dos responsáveis políticos não deixam que se caminhe para a rápida e adequada solução dos graves problemas nacionais?*

*Como a intervenção das Forças Armadas na vida política de qualquer país democrático constitui erro muito grave — além de todas as outras razões, porque a actividade política não faz parte da missão para que foram criadas e preparadas, e porque tal actividade sempre reflectirá um amadorismo criador de «aprendizes de feiticeiro» — será interessante analisar as motivações que podem desencadear aquela intervenção.*

*Mas seja qual for essa motivação, é de admitir que, uma vez eliminada a causa do fenómeno, se extinguirá naturalmente o efeito. Isto é, se as condições socio-económicas forem melhoradas ou se estiverem em curso medidas adequadas para que isso venha a acontecer num período de tempo razoável, é natural que desa-*



*pareçam as motivações e as justificações para que se verifique a indesejável intervenção militar na vida política.*

*Aqui fica mais um repto aos sociólogos, aos políticos e a outras pessoas que se interessam por estes problemas, para virem analisá-los e discutí-los nas páginas desta revista.*



---

**DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA NACIONAL**

---



---

## DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA NACIONAL (1)

---

### *Sumário*

#### *I. Nota Prévia*

#### *II. Algumas Considerações Introdutórias*

- a) O Estudo da Defesa Nacional*
- b) As Forças Armadas e a Sociedade*
- c) As Relações entre o Poder Político e o Poder Militar*

#### *III. Defesa Nacional e Segurança Nacional*

- a) Considerações Gerais*
- b) Conceitos de Defesa Nacional*
- c) Conceito de Segurança Nacional*

#### *IV. Algumas Breves Conclusões*

#### **I. NOTA PRÉVIA**

O tema escolhido é da maior relevância especialmente para um Instituto como este, na cúpula do estudo dos problemas de defesa nacional, cada vez de maior actualidade. E nós, nesta casa, temo-lo sentido bem, nas discussões por vezes acaloradas mas sempre «civilizadas» à volta do conceito de Defesa Nacional e, no seu seguimento, do de Segurança Nacional. Julgo que há um acordo de base quanto a um alargamento, em relação ao passado,

---

(1) Lição inaugural proferida na sessão solene de abertura do Estágio Interforças, no IDN, em 3 de Junho de 1978.

do conceito, progressivamente estendido para além da componente exclusivamente militar. A sua extensão e desenvolvimento, estão directamente relacionados com qualquer política de Defesa Nacional ou de Segurança.

É por isso um problema a que neste Instituto se tem já dedicado e se tem de continuar a dedicar a maior atenção pois é muito complexo e insere-se na política geral e diz respeito a todos os cidadãos. Nos seus múltiplos e diversos aspectos interessa aos civis e aos militares e não se pode isolar, de forma alguma, na vida do Estado. Tem de se reconhecer como essencial a criação de um espírito de defesa, não só instintivo mas esclarecido, que congregue à sua volta a maioria dos membros da comunidade social.

Ficam assim esquissadas as razões que me parece tornarem necessário e conveniente anteceder a exposição do tema de algumas considerações introdutórias, onde focarei os seguintes pontos, evidentemente interligados: o estudo dos problemas da Defesa Nacional, as Forças Armadas e a Sociedade e as relações entre o poder político e o poder militar. Alguns destes pontos têm feito objecto de artigos que já publiquei, que continuo a apresentar e espero concluir a curto prazo, em revistas militares da especialidade, como a «NAÇÃO E DEFESA», a «REVISTA MILITAR» e o «MAIS ALTO».

No tema propriamente dito irá procurar-se, após algumas breves considerações, apresentar os vários conceitos possíveis de Defesa Nacional, um conceito de Segurança Nacional e a sua interligação.

Passarei em claro a questão dos objectivos nacionais e dos fundamentos para definição de uma política de Defesa Nacional, assuntos que com base num estudo do IDN serão tratados na terceira semana do estágio interforças e objecto de debate que esperamos venha a ser construtivo.

Finalmente procurará tirar-se algumas breves conclusões.

É um assunto de marcada complexidade e controvérsia. Não se pretende, como se verá, ser dogmático ou apresentar uma solução concreta em matéria em que, com base no estudo e reflexão, pode haver várias soluções possíveis, diversificáveis de acordo com cada caso específico. No que vou expor trata-se muito simplesmente de um ponto de vista, a partir do qual as coisas podem ser analisadas e encaradas. É nele — nesse ponto de vista — que nos iremos apoiar. E isto, a consideração a partir dum dado ângulo de análise, é essencial para se poder apreender a enorme massa de variáveis e evitar os riscos de incoerência, no que vai ser exposto.

Finalmente a exposição será feita de um ponto de vista teórico, de feição eminentemente descritiva, procurando destacar algumas interpretações mais características e fundamentadas. Numa forma adogmática, dúctil e aberta.

## *II. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS*

### *A. O ESTUDO DOS PROBLEMAS DA DEFESA NACIONAL*

O estudo ou ensino das matérias de Defesa Nacional, designação genérica que aqui vou adoptar, tem merecido, nas últimas décadas, uma atenção crescente.

A experiência que tive, em Londres, no curso de 1977 do «Royal College of Defence Studies» (RCDS), deu-me algumas luzes sobre a importância da questão. Dentre os mais eminentes conferencistas, que durante um ano, como «estudante», vi desfilar na prestigiada plataforma do meu Colégio, destaco a larga série de professores universitários. Em estudos que tive de realizar, foram de particular ajuda, nos meus trabalhos de investigação, livros, artigos de revistas, conclusões de seminários e cursos, sobre assuntos militares e de Defesa Nacional, realizados em universidades de que algumas referências, aliás, anotei na minha tese. Isto está directamente relacionado com duas circunstâncias:

- O extraordinário potencial de cultura, de métodos de ensino, de capacidade de trabalho e de investigação de que as universidades dispõem e podem aplicar na análise de um problema que é de capital importância na vida nacional, na vida de todos os cidadãos, entre nós de significado irrelevante;

e, por outro lado:

- porque no quadro definitivo, acima, tão sumariamente, se pode estabelecer um imbricamento com os estudos mais técnicos do sector militar, completando-os e enriquecendo-os, no âmbito do que adiante referirei quanto aos conceitos ampliados de Defesa Nacional ou Segurança Nacional, designação — a última — que pessoalmente preferiria.

Em França, e sobre isto publiquei uma nota na «Revista Militar» com algumas sucintas considerações, quinze universidades e institutos equivalentes, alguns com centros especiais de estudos avançados e de investigação, conduzem cerca de 27 cursos de Defesa Nacional, na sua maioria dando lugar à emissão de diplomas. No grupo incluem-se algumas universidades das mais conhecidas da França. Nomeio algumas, das mais notáveis, só a título de exemplo: Paris I, II e IV, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lião III, Montpellier III, Nice, Estrasbourg, Toulouse e a Escola Politécnica.

O objectivo do ensino da Defesa Nacional pode sumariamente estabelecer-se como foi feito na Sexta Conferência dos Colégios de Defesa das Nações Nato, de 1977:

«Necessidade de alargar os conhecimentos dos oficiais dos mais altos postos aos sectores da vida nacional mais ligados à defesa e de dar aos civis dos sectores público e privado uma imagem realista do sector militar; conseguir a nítida integração dos problemas da defesa no contexto nacional, de que são um dos múltiplos aspectos.»

O interesse da participação dos militares neste tipo de estudos é evidente, para que não possam ser considerados com falta de preparação quanto à compreensão dos grandes problemas nacionais, em que podem e devem participar nas mais diversas circunstâncias, o que poderia, a não ser assim, dar origem a situações de retracção e acanhamento, e provocar críticas. E isto seria desprestigiante se as críticas fossem fundamentadas e muito grave se a colaboração não pudesse ser útil e rendível.

É pois necessário aprender, estudando, num meio aberto, no convívio de estudiosos de diferentes formações e experiências.

Isto aplica mesmo aqueles — e refiro-me ainda aos militares — que as suas inclinações pessoais tenham conduzido a interessar-se, para além dos problemas castrenses, por outros e diversos aspectos dos diferentes problemas do seu país, pois pode suceder, como já vi exposto, que os seus pontos de vista, por falta de alicerces sólidos sejam na melhor das hipóteses superficiais e na pior mal informados.

É talvez por estas razões que em muitas nações democráticas, com relevo para as anglo-saxónicas, tem sido posta uma ênfase crescente para a formação universitária dos militares.



Referimo-nos, no que vai dito acima, à última fase — superior — do ensino militar, para além, primeiro, do aperfeiçoamento na proficiência da sua arma e, depois, na dos problemas interserviços, quando finalmente um oficial de duas ou mais estrelas pode ser chamado, além de intervir em operações militares, a exercer uma maior e mais marcada influência na direcção da Defesa Nacional.

Depois de estas já por demais longas considerações, ocorre perguntar: e nós o que temos? Perdoe-se a imodéstia de me citar. Escrevi numa das publicações já referidas.

«De que dispomos? De muito pouco ou quase nada. Os institutos superiores dos ramos vão-se debruçando sobre o problema, mas o alcance da sua acção terá de ser forçosamente limitado. Só estão abertos à frequência de elementos das Forças Armadas e a sua acção deverá incidir prioritariamente sobre questões especificamente militares. As universidades e outras instituições de estudo e investigação, públicas ou privadas, estão ainda alheias, duma maneira geral, ao problema. Será inevitável que tenham de se vir a debruçar sobre ele num futuro mais ou menos próximo, pois são na verdade questões de âmbito verdadeiramente nacional. Com efeito podem complementar os órgãos de ensino e investigação de que o sector militar dispõe, pondo à sua disposição um extraordinário potencial de cultura: os seus quadros docentes e discentes, as suas bibliotecas, possibilidades de pesquisa, toda a gama de conhecimentos e de investigação acumulados. Mas mais do que isso, nos conceitos mais amplos de defesa, a que adiante me referirei, devem contribuir para uma integração do sector militar e do civil, que está no cerne do próprio e actual conceito de Defesa Nacional. E, dentro do conceito da subordinação, nas sociedades democráticas, do poder militar ao poder civil, a interligação entre os sistemas de estudo dos diferentes sectores, adquire uma acrescida importância. A Defesa Nacional tem de ser considerada um serviço social como a saúde, a educação e a previdência.»

O Instituto da Defesa Nacional, depois de um período especialmente dedicado à sua organização interna, está na fase de arranque. Mas está longe de dispor das possibilidades que creio estarem ao seu alcance, de ser o elo de ligação com as universidades e instituições congéneres, de fazer difundir

os estudos e trabalhos de investigação, relativos à Defesa Nacional, entre os estudiosos e o grande público. E de se pôr rapidamente ao nível dos institutos congêneres estrangeiros, o que é, além do mais, uma questão de prestígio para o País. Para isso é necessário que seja dotado com os meios necessários, que até são modestos.

É este um problema do Governo e ao mais alto nível. Estou a referir-me a um aspecto particular do estudo da defesa que é o da estreita ligação entre o ensino militar de defesa e a universidade e outras Instituições. Há aqui, especialmente em situações especiais, a possibilidade de riscos que tive a oportunidade de discutir com colegas meus, no R. C. D. S. Esses riscos parece-me poderem ser minimizados ou pelo menos evitar que sejam amplificados. Para nós especialmente, quando depois do período conturbado que atravessamos, a poeira já começou a assentar no solo.

Queria terminar estas breves considerações sobre o ensino da defesa dirigindo-me aos auditores. O prestígio, a importância dos institutos de defesa, resulta de vários factores: instalações adequadas, garantindo as melhores condições de estudo e convívio, obtenção do concurso dos melhores assessores e conferencistas e, principalmente, acima de tudo, no desejo das pessoas mais qualificadas virm frequentar os seus cursos e estágios. Esta última condição permitirá que se possa preencher a condição essencial de dispor dos melhores auditores e desenvolver os estudos num contexto intelectual privilegiado.

O ensino pedagógico é só realmente uma pequena parte. Lembro, a partir das minhas notas, alguns conselhos do Almirante Ian Easton, comandante do R. C. D. S., na cerimónia de abertura do curso de 1977, chamando-nos a atenção para a necessidade de um estudo honesto e desinibido, num espírito da mais larga abertura, fazendo realçar o problema das certezas e dúvidas.

E terminou mais ou menos com as seguintes palavras, para que chamo a vossa atenção:

«Apesar de tudo isto o mais transcendente é o tremendo capital acumulado, em experiência e conhecimentos, por um tão numeroso grupo de «estudantes», civis e militares, dos mais diversos países e proveniências, hoje aqui reunidos. A vossa capacidade de os transmitir e partilhar é o mais importante e de maior interesse para a vossa educação e para o sucesso e valorização do prestígio do Colégio.»

E é principalmente sobre esta ideia, a meu ver, que residirá a utilidade do estágio que hoje se inicia.

A presença nesta sessão do Almirante CEMA, como representante de sua Exa. o Presidente da República e Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, e das mais altas entidades da vida nacional é para nós esperança e garantia de que alguns dos problemas que tão sumariamente enunciei irão merecer a melhor consideração.

Queria ainda dizer que nós somos particularmente sensíveis à presença de V. Ex.<sup>as</sup> ao interesse que haveis manifestado e à honra que nos destes, em assistir a esta sessão, tanto mais que não é o reconhecimento por uma obra já realizada mas, muito mais importante do que isso, é um estímulo para uma acção que só agora ensaia os primeiros passos. É um valioso apoio para que se prossiga sem hesitações, com a consciência de que se trata de um trabalho de alto interesse nacional.

Para que um dia, que desejamos próximo, possamos dizer como recentemente o fez, em França, o Sr. Jaques Houyet, presidente da Associação de Auditores, da Defesa Nacional, dirigindo-se ao presidente da República Francesa:

«Apoiamo-nos no notável ensino que nos foi ministrado no Instituto de Altos Estudos da Defesa Nacional...»

### *B. AS FORÇAS ARMADAS E A SOCIEDADE*

Para abordar este assunto quereria fazer notar que parece ser geralmente aceite nas sociedades democráticas, e entre nós já se estabeleceu um consenso no mesmo sentido, a subordinação do poder militar ao poder civil. Embora ponha reservas ou não me pareça a expressão de poder militar das mais felizes e que preferiria ver substituída por Instituição Militar, Forças Armadas ou outra equivalente, mas que continuarei a utilizar por ter entrado na gíria corrente. Preferiria por exemplo a expressão de «Controlo Civil dos Militares» usada por Welch, no seu recente livro, com aquele título. Só farei algumas breves considerações para enquadrar o papel das Forças Armadas na sociedade, que em democracia só existem para cumprir as missões que lhe forem prescritas pelo poder político. Porque como alguém escreveu: «As forças armadas têm de ser o servo e não o senhor da sociedade».

Convém não esquecer, e é minha convicção ser hoje uma opinião fundada, existir uma aspiração geral no sentido da limitação das Forças

Armadas e dos armamentos e, quanto a estes, em especial dos de com maior capacidade devastadora. Creio ser este um sentimento íntimo do cidadão comum. Mas a questão é que as Forças Armadas são, ainda, não só necessárias como indispensáveis. Tem de notar-se que a profissão militar é pertinente, apenas em termos da sociedade que serve e que é o seu único cliente. Há aqui um dilema, pois, em relação à necessidade, há a percepção que as despesas militares poderiam ser melhor aplicadas na correcção de assimetrias internas e até externas. Para me não alongar, a conclusão parece ser esta. A consciência universal orienta-se no sentido de que as despesas militares devem ser comprimidas para reorientar os recursos disponíveis num sentido ou mais reprodutivo ou mais de acordo com as aspirações dos cidadãos. Como reconheceu o *Air Marshall Sir Andrew Humphrey*, no livro «*Armed Forces and Society*»:

«Os serviços estão absolutamente conscientes dos custos de defesa para a nossa economia (e da sua impopularidade corrente) e portanto estão determinados a fazer a utilização mais eficiente desses recursos, tanto em pessoal como equipamento.»

Há desde já uma conclusão a estabelecer: a imperiosa necessidade de esclarecer os cidadãos sobre os custos de defesa e mentalizá-los para a sua compreensão. Depois por meio de uma gestão adequada maximizar a rendibilidade.

No fundo, a filosofia, quanto à missão das Forças Armadas na sociedade, é servir as suas aspirações actuais e longínquas, dentro da ideia, «de que devem ser o servo e não o senhor». De que o seu papel não é promover a guerra, mas manter a Paz, por uma organização e preparação adequadas. De que a sua missão em tempo de Guerra e também de Paz é aconselhar o uso do poder militar sem nunca advogar o seu emprego. Isto são corolários da subordinação do poder militar ao político e da sua sujeição à crítica pública, que deve ser o seu orgulho e não o de apresentar críticas. A resposta dos militares às críticas só pode ser uma: «servir» e corrigir os erros quando for caso disso.

A liberdade tem os seus riscos e um deles é o ter de se aceitar a livre expressão dos outros, as opiniões e as críticas daqueles que exprimam opiniões discordantes.

Há cerca de vinte anos, num daqueles pequenos teatros de Paris entre as praças Pigalle e Blanche, fui num dia, já longínquo, assistir a um dos espectáculos dos «chansonniers». Vi, rindo-me, ridicularizar as figuras mais relevantes da Nação desde o Chefe de Estado, que era o General De Gaulle, ao Primeiro-Ministro, Ministros e outras altas individualidades e figuras nacionais e estrangeiras. E lembro-me de, no final, um dos «chansonniers» vir à boca da cena dizer qualquer coisa como isto:

«Demos graças a Deus por estes tipos serem tão ridículos que nos permitem a oportunidade de nos rirmos deles mas serem tão inteligentes que não nos impedem de o fazer.»

No fundo, e para concluir, os militares são parte e servem a comunidade em que estão integrados. O que uma sociedade pode receber das suas Forças Armadas é exactamente o que ela pode pedir; nem mais nem menos. Tem de se compreender que o Povo é o elemento indispensável e constitutivo das Forças Armadas e a sua qualidade é largamente determinada pela qualidade dos seus homens e mulheres.

### *C. AS RELAÇÕES ENTRE O PODER POLITICO E O PODER MILITAR*

Um outro ponto de vista tem sido levantado com assinalável frequência. É o das relações entre o poder político e o poder militar. E, quanto a isto, parece que passivamente se pode estabelecer não haver divergências nas democracias pluralistas de tipo ocidental. As dúvidas podem vir a por-se quanto às formas das estruturas e aos mecanismos de controlo. Depois do quadro que tão sumariamente se traçou quanto à inserção das Forças Armadas na sociedade não pode haver outra solução. Jaime Gama afirmou na Assembleia Constituinte a 5-12-75: «Ora em democracia as Forças Armadas não podem constituir-se como poder». E poderíamos limitar-nos a dizer como recentemente vi escrito que «só quando existir a total submissão do poder militar ao poder civil se tornará possível um regime de democracia plena». Num seminário na Universidade de Edimburgo, o General Hacket exprimiria a mesma ideia noutros termos: «a autoridade nas instituições militares só parece possível num estado de subordinação a uma autoridade superior». No seu discurso de 20 de Março de 1978,

o Sr. Presidente da República, General Ramalho Eanes, afirmou: «em Portugal, como nos países desenvolvidos do Mundo, as Forças Armadas obedecem ao poder político legítimo e esta subordinação é a característica fundamental da instituição militar». Outro regime corresponderia a uma situação de excepção.

O assunto tem sido discutido com assinalável insistência e em ambiente por vezes não isento de paixão. E há bastas razões para isso. Isto deriva, entre outras circunstâncias, da frequência com que ultimamente têm ocorrido conflitos internos que conduziram em muitos casos à tomada do poder pelos militares. Mac Namara, numa conferência em 1966, em Montreal, assinalou que de 1958 a 1966 — um ciclo de oito anos — se verificaram 164 surtos de violência, dos quais 15 de natureza internacional, envolvendo 82 Governos. Portanto um total de 149 surtos de violência interna, alguns à escala de guerras internacionais (como foi o caso do Biafra), conduzindo em muitos casos à tomada do poder pelos militares e ao estabelecimento de regimes directoriais ou ditatoriais.

Em África, cerca de dois terços dos Governos são controlados pelos militares. E na América Central e do Sul não são poucos os exemplos.

O desvio em relação a este princípio do controlo civil dos militares pode ter consequências que sem exagero se podem classificar de funestas. Cito só dois exemplos que me parecem significativos. O primeiro, sem comentários, o do regime de Idi Amin no Uganda. Outro, o da Argentina, de que transcrevo o seguinte do «Manifesto dos Oficiais» em 1943: «Os civis nunca compreenderam o sentido dos nossos ideais. Nós devemos, por isso, eliminá-los do governo e dar-lhes as únicas funções para as quais são capazes: trabalho e obediência». Isto representa o último patamar da escadela, o que de mais trágico se pode imaginar em termos de alienação, dos militares em relação à sociedade a que pertencem.

Muito haveria a acrescentar quanto a este problema. Limitar-me-ei, para concluir, a algumas considerações teóricas, não esquecendo que o que é válido, nos domínios da teoria, e o que é actual no Mundo Contemporâneo são coisas diferentes. Recorro ao General Carl Maria Von Clausewitz que há mais de 150 anos — o que garante uma certa isenção quanto a problemas actuais — acreditava na supremacia da política, preconizando a tomada das decisões, quanto ao emprego da força, pelos chefes políticos. Expressou a convicção de que nenhum militar profissional se podia arro-

gar o direito de tomar as rédeas do poder, porque a sua missão e o seu dever não podiam deixar de ser a obediência à autoridade política. Clausewitz assinalava («Da Guerra», Rutledge, Londres, 1966): «A subordinação do ponto de vista político ao militar seria contrário ao senso comum, pois é a Política que declara a Guerra. É lógico, pois aquela é o factor inteligente. A guerra é somente o instrumento e não o inverso. A subordinação do ponto de vista militar ao político é, portanto, a única coisa que é possível.»

Isto no fundo não é senão uma consequência da sua afirmação universalmente conhecida de que: «a guerra não é senão uma continuação das relações políticas por outros meios»:

É interessante fazer ainda uma outra transcrição: de «Da Guerra»:

«Que a política possa ser mal orientada, e tornar-se o melhor servidor das ambições, dos interesses particulares ou da vaidade dos dirigentes, isso não nos diz agora respeito, porque a arte da guerra não pode, em nenhum caso, ser considerada como o seu mentor, e só podemos encarar a política na qualidade de representante da comunidade inteira.»

As máximas de Clausewitz parece-me serem ainda válidas, mas tem de se notar terem sido e continuarem a ser geralmente violadas.

O ponto fundamental parece ser o do controlo civil sobre as instituições militares. Os princípios gerais poderiam ser estes:

- A garantia da legitimidade do poder político pelo voto popular.
- Um auto-sentimento de restrição por parte dos militares quanto à intervenção na solução dos conflitos políticos domésticos.

Poderia alguém supor que com o que deixo dito, teria em vista minimizar o papel das Forças Armadas na vida nacional de um qualquer país.

É exactamente o contrário. Acredito que a subordinação ao poder político legitimamente estabelecido, o apartidarismo, a isenção, evitando divisões internas, estão na base de um enlace perfeito com a comunidade nacional e só podem contribuir para o prestígio das Forças Armadas.

### III. DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA NACIONAL

#### A. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Procurarei alinhar algumas ideias, à guisa de introdução, quanto aos conceitos de Segurança Nacional e principalmente de Defesa Nacional.

Os órgãos de comunicação social, com relevo para a imprensa, dos mais variados quadrantes, vêm tratando, com assinalável frequência, os problemas da Defesa Nacional e assuntos com ela relacionados, o que é um indicador do interesse por parte desses órgãos e certamente por parte do público que os lê. É isto animador para este Instituto, que tem nas suas missões, com carácter prioritário, o estudo e investigação das questões relacionadas com a Defesa Nacional. Animador e estimulante, pois não é muito fácil despertar o interesse público para este tipo de assuntos, especialmente em tempo de Paz. O General Beaufre, no seu livro «Introduction à la Stratégie» escrevia em 1963: «Apesar do exemplo de Raymond Aron em França e Liddel Hart em Inglaterra, a estratégia não consegue penetrar no grande público, nem mesmo, verdadeiramente, nos meios militares, onde se continua a pensar técnico e tático». Esta é uma circunstância a ter em consideração. No entanto a minha experiência indica que o interesse tem aumentado crescentemente nos últimos anos e sem sombra de dúvidas entre nós, como, aliás, já atrás se assinalou.

Do que tenho lido nas publicações nacionais há um ponto que é insistentemente referido: o carácter não exclusivamente militar da Defesa Nacional. Direi que estou absolutamente de acordo e exprimi a mesma ideia em vários escritos, por exemplo no número de Março de 1978, da «Revista Militar», onde afirmava, referindo-me a um conceito alargado de Defesa Nacional:

«A componente militar, com efeito não é a única no conceito de defesa e pode, até, em certas circunstâncias, nem ser a mais importante.

Até, porque, um dos problemas centrais consiste em desenvolver na comunidade nacional o espírito de defesa, o que se não pode processar em compartimentos estanques. Com efeito a defesa nacional deve ser considerada, no quadro da segurança nacional, um serviço social, como a saúde, a educação ou a previdência. Para os últimos, por força das relações quotidianas e implicações muito directas na vida de cada um, a compreensão é mais fácil e também o são as críticas. Para a defesa nacional a



questão oferece muito maiores dificuldades, particularmente em tempo de paz, em que o comum dos cidadãos, em especial quando não esclarecidos, pode admitir que os militares existem para não fazer nada, até que uma guerra, que todos desejamos evitar, apareça no horizonte.»

O carácter intersectorial, portanto não exclusivamente militar da Defesa Nacional é um ponto geralmente aceite, independentemente das formas de governo, ideologia ou outras circunstâncias. A Defesa Nacional de carácter militar morreu, e não foi hoje nem ontem. Talvez interesse fazer-lhe uma autópsia mesmo sumária.

Já Talleyrand dizia, o que foi mais tarde repetido por Poincaré e muitos outros, que a guerra era um assunto muito complicado para ser deixado exclusivamente aos militares. Isto era o início do processo e seguia na esteira do pensamento clausewitziano da supremacia da política sobre a instituição militar. Mas o que realmente matou o conceito estritamente militar de defesa foi a concepção da guerra total, aparecido e desenvolvido especialmente durante e a partir da Segunda Guerra Mundial: se a guerra não era mais um confronto exclusivo entre dois vectores militares, mas incluía muitos outros, nos mais diversos domínios, como o económico, psicológico e moral, a Defesa Nacional não podia, em consequência, deixar de alargar o seu conteúdo. E se algumas dúvidas ainda pudessem existir, outros factores contribuíram para dar o golpe de misericórdia. Cito só alguns dos que me parecem mais revelantes: primeiro e acima de todos o facto nuclear e o aumento crescente do alcance, velocidade e precisão dos vectores. A capacidade devastadora das armas nucleares levou à circunstância extraordinária de que uma decisão que no passado, no campo de batalha, podia ser da responsabilidade de um capitão ou subalterno — por exemplo o disparar um tiro de canhão ou de morteiro — ascendeu — caso do lançamento de uma pequena arma nuclear táctica — ao mais alto escalão da política.

Por outro lado a evolução da estratégia, o desenvolvimento crescente das estratégias indirectas, vieram introduzir novos factores além do militar, indo-se pois mais adiante do que já se tinha verificado com a guerra total.

O campo alargou-se à dimensão mundial, o espectro possível dos conflitos ampliou-se até ao limite de emprego de todos os meios concebíveis, e as ameaças, nas suas mais diversas e sofisticadas formas, tornaram-se possíveis de desencadeamento instantâneo. A Defesa Nacional teria para

acompanhar o processo de se alargar na sua concepção. Um conceito restrito, estava morto, enterrado, sem possibilidades de ressuscitar. Tudo isto conduziu a uma atenuação da distinção entre tempo de paz e de guerra, entre agressão exterior e interior e à miscigenação das ameaças militares e não militares. A defesa hoje, portanto, longe de ser especificamente militar ou limitada às perspectivas de um conflito armado, exerce-se em todos os momentos e aplica-se a todos os domínios.

Em França, o decreto de 7 de Janeiro de 1959 instituiu que a defesa «tem por objecto assegurar, em qualquer altura e circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade do território, assim como a vida da população».

Só isto é suficiente para delinear o carácter global dos conflitos e o alargamento do conceito de defesa a outros sectores que não os estritamente militares.

A Defesa Nacional deixou definitivamente de ter um carácter militar preponderante. Não se pode improvisar, tem de ser estruturada e planeada com antecedência, ter um carácter preventivo, visando a saúde do corpo nacional, evitando ou minimizando o recurso a situações de conflitos de natureza externa ou interna, em condições de fazer face a quaisquer tipos de ameaças, em qualquer altura e circunstâncias. O que é lógico.

Vivemos ainda num mundo em que tragicamente os conflitos externos e internos são, infelizmente, não só possíveis como frequentes, não só na comunidade internacional como, também, no seio dos Estados. Pergunto:

— Seria admissível que um qualquer indivíduo resolvesse fazer face a um estado de insegurança — pressentido, certa ou erradamente —, na previsão duma eventual crise, armando-se e descurando todos os outros problemas sociais, de trabalho, habitação, saúde, previdência, etc.

Com certeza estaria condenado a uma catástrofe. Por isso já disse atrás que em muitos casos, na defesa, a componente militar até pode não ser a mais importante.

— É evidente que podemos estender o exemplo, por analogia e extensão, a um Estado inserido na comunidade internacional.

O progressivo alargamento do campo da Defesa Nacional tem conduzido, cada vez mais, a que nalguns países e nas suas escolas se venha no-

tando a tendência de substituir a designação de Defesa Nacional por Segurança Nacional em virtude dos problemas que cobre abrangerem praticamente todos os sectores da vida da comunidade, contexto em que os factores sociais e morais vão adquirindo uma maior relevância e se vai definindo o papel crescente das Forças Armadas como elemento dissuasor no plano não só externo como no interno. Este ponto tem sido posto em evidência, por exemplo, nas conferências anuais dos Colégios de Defesa das Nações Nato, e a ele voltaremos mais adiante ao tratar, num dos capítulos seguintes, do conceito de segurança nacional.

Em conclusão: a Defesa Nacional apresenta um campo amplo e diversificado em que a componente militar não se encontra isolada, mas, pelo contrário, em estreita interligação com factores de política interna e externa, sociais, económicas, de coesão nacional, educacionais, morais e outros. É uma equação complexa e se um dos factores for por exemplo igual a zero, ou próximo disso, corre-se o risco do vector defesa nacional ser de valor muito reduzido ou nulo, por maior que seja o valor da componente militar.

Não procurarei nem tenho tempo para caracterizar todos estes factores, nem tal tem agora interesse. Mas queria referir-me, só a título de exemplo, ao factor moral. Podia limitar-me a citar o presidente Pompidou que afirmou: «Toda a defesa nacional depende da coragem moral, da resolução, da vontade de viver que animam um povo. Como um doente que tem má moral, uma Nação que se abandona está condenada».

Fui durante alguns anos, entre outras disciplinas, professor de História e Estratégia no IAEM, e era meu costume ilustrar as noções que expunha com exemplos históricos. Se o quisesse fazer agora, quanto ao factor moral, depois do ano que passei em Londres, estudando, indicaria a Batalha de Inglaterra e principalmente a Retirada de Dunquerque, quando correspondendo ao apelo do Governo, 420 barcos civis, com tripulações de amadores, se juntaram à «Royal Navy», para sob bombardeamentos continuados de terra e do ar, entre 27 de Maio e 4 de Junho de 1940, evacuarem do Continente 335 490 oficiais e soldados. Durante o Jubileu tive oportunidade de ver, no Tamisa, alguns desses velhos barcos com os sobreviventes das suas tripulações. Espectáculo inesquecível.

O que salvou, nessa altura dramática o Reino Unido, não esquecendo as suas Forças Armadas, foi o moral e a coesão do seu povo, a forma cora-

josa e decidida como se uniu em volta do Governo Nacional, os sacrifícios que se dispôs a estoicamente suportar. E eu julgo que isto não é só verdadeiro para uma crise militar, como foi aquela, como para qualquer outra. E sem isso, corre-se o risco de tudo estar perdido. Talvez esta última ideia seja romântica ou o produto das minhas poucas luzes na matéria. Mas creio ser assim.

Para encerrar estas considerações queria fazer notar um ponto da maior transcendência e que se refere à influência marcante do espírito de defesa. Vou limitar-me a apresentar uma síntese que julgo perfeita, nas palavras do presidente Giscard d'Estaing, que afirmou em Fevereiro deste ano:

«Não há defesa sem espírito de defesa e é portanto necessário que à volta deste grande tema que é simultaneamente o da segurança, o da unidade e o da independência, se reúna o maior número possível de Franceses».

Este espírito de defesa é um dos factores mais revelantes de coesão dos cidadãos, da unidade e independência nacionais, condição imprescindível a uma Defesa Nacional sã.

Já atrás me referi à importância da avaliação da ameaça ou ameaças, como ponto de partida para definição de uma política de Defesa Nacional. É este um ponto importante que merece alguma atenção para melhor definir as características dos possíveis conceitos.

Em primeiro lugar temos de reconhecer que é realmente um problema muito complexo. As ameaças sobre o Estado — nas suas múltiplas formas — são muito mais difíceis de definir e caracterizar do que as ameaças sobre os indivíduos ou os grupos e estas já por vezes oferecem sérias dificuldades.

A natureza das ameaças é muito variável e subjectiva, difícil de avaliar e seriar, o que levou Lefébvre, num artigo na revista francesa «Défense Nationale», para ilustrar essas dificuldades a pôr, entre outras a seguinte pergunta curiosa, que deixou sem resposta:

«O que é mais grave para a independência dum país: o Pacto de Varsóvia ou as multinacionais?»

A responsabilidade da definição das ameaças, e as opções que implica não pode, dentro do contexto da Defesa Nacional que apresentámos, deixar

de ser cometida ao mais alto escalão da política, assistido por órgãos de direcção, Estado-Maior ou conselho. E em muitos casos justifica-se a existência de órgãos especializados executando os estudos necessários.

Transcrevo, ainda, do artigo de Lefévre atrás referido, o seguinte, que acho de interesse: «As ciências humanas, da economia política à sociologia, da psicologia social à etnologia, da história à linguística, serão cada vez mais um instrumento indispensável para a avaliação das ameaças e mesmo da sua percepção para as mais imprevistas dentre elas» e, ainda: «Não esquecer que toda a ameaça particular se insere numa ameaça mais vasta face à instabilidade mundial que pode tomar formas imprevistas, o que obriga a atenção e flexibilidade na formulação da defesa». Mas as delicadas e difíceis opções finais não podem ser tomadas se não pela política. E aqui os computadores pouco ajudam e terá sem dúvida de recorrer-se ao que algures, numa conferência neste Instituto, designei por «intuição informada».

Alonguei-me talvez exageradamente nestas considerações gerais, mas, enfim, apresentaram-se elementos que julgo de interesse para caracterizar os conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Nacional, de que tratarei adiante, e que julgo poder agora fazer duma forma mais simples e sucinta.

## *B. CONCEITOS DE DEFESA NACIONAL*

Em síntese podemos conceber a Defesa Nacional como uma actividade ou função onde se conjugam com um sector ou componente militar vários ou todos os outros sectores da vida política nacional.

É a partir da maior ou menor relevância dada à componente militar, da sua conjugação com as restantes, da extensão e da influência destas, da forma como todas acções e actividades a que dão lugar se articulam que podemos definir e caracterizar os possíveis conceitos de Defesa Nacional.

Entre os diferentes conceitos possíveis julgamos poder distinguir os três seguintes:

- restrito ou limitado
- alargado ou amplo
- global ou integrado

sobre que a seguir faremos e quanto a cada um algumas breves considerações.

### 1. *Conceito restrito ou limitado*

Consistia, como já vimos, na influência exclusiva ou preponderante da componente militar na doutrina, estruturação e acção da defesa. Portanto uma responsabilidade eminentemente militar, embora admitindo, implicando ou exigindo um determinado grau de coordenação com os outros sectores da política geral da Nação, normalmente de natureza casual e, até, a reboque dos acontecimentos.

É uma concepção ultrapassada, a que o conceito de guerra, total e outras circunstâncias pôs termo, «enterrou», como afirmei. A nulidade da doutrina está assente e na condenação irremediável do conceito e, indo um pouco mais fundo na análise, podem distinguir-se duas ordens de razões:

- As já expostas, as principais ou de fundo, resultantes da análise histórica, do estudo e investigação e dos resultados concretos da experiência;
- Com base nisto, por espírito de reacção contra a exclusividade ou dominância dos militares no sector da defesa, no passado, ou por outras razões mais complexas ou pouco explícitas, poder-se-ia ser tentado a pensar ou a sugerir que os militares fossem «encurralados» no horizonte restrito da sua acção específica, castrense. As Forças Armadas deveriam, assim, manter-se disciplinadamente encerradas dentro dos muros dos seus quartéis, saindo de vez em quando para uns exercícios extramuros, a fim de manterem um grau de prontidão e operacionalidade, para poderem ser chamados a fazer face a uma acção externa, de natureza militar, quando para tal fossem solicitados pela política. De certo modo isolados da vida nacional e alienados dos seus problemas. Isto corresponderia a admitir não um alargamento do conceito de defesa, mas uma contracção de sinal oposto, a meu ver ainda mais grave. Pelo contrário a extensão do conceito de defesa a um nível intersectorial, dá origem a um teorema: os militares ou o sector militar têm não só de ter uma voz nos sectores que integram a Defesa Nacional mas também um importante papel de colaboração a desempenhar, um lugar a ocupar, como militares, não como políticos evidentemente, em todos os mecanismos da organização do Estado, com interferência na formulação e execução da política de Defesa Nacional.

O abandono do conceito restrito de Defesa Nacional não pode de maneira alguma significar, insisto, o seu remetimento às funções essencialmente castrenses, meros agentes de acções «manu-militari», quando a tal chamados.

Isto seria já dificilmente admissível num conceito restrito de defesa, não o será em conceitos mais amplos, em que as Forças Armadas terão uma larga série de acções muito diversificadas a desempenhar em tempo de guerra e de paz. Tratei este assunto com um certo desenvolvimento, numa conferência, neste Instituto, no ciclo de estudos «O País que Somos» em publicação, numa série de três artigos, na «Revista Militar», que pela sua extensão seria muito difícil tentar sequer resumir aqui. Limite-me, por isso, e para esclarecimento da questão, a definir os princípios gerais de orientação que defini e que eram os seguintes:

«As Forças Armadas devem:

- 1.º Fornecer à sociedade as forças de defesa de que ela necessita, a custos mínimos, no quadro da Segurança Nacional;
- 2.º Ser em qualidade e organização o espelho da sociedade que servem;
- 3.º Treinar e educar homens (e mulheres) e devolvê-los nas melhores condições, para se reintegrarem na vida civil;
- 4.º Estar aptas a cooperar com as autoridades civis, de acordo com as circunstâncias, na manutenção da lei e ordem, na acção cívica e na reconstrução nacional;
- 5.º Veicular o apoio para as aspirações da sociedade, como um aliado, e nunca como um elemento hostil.»

Como é evidente, a extensão em que cada princípio se deve aplicar varia com a situação específica, de caso para caso, com cada situação específica.

Interessa, talvez, dar um exemplo concreto e, como significativo, embora de natureza peculiar, escolhi o do Japão, onde no quadro da política de Defesa Nacional se estabelecem os princípios — missões — que orientam a acção das SDF (*Self-Defence Forces*), Forças de Auto-Defesa, como são designadas as Forças Armadas Japonesas:

«1. Apoiar as actividades das Nações Unidas e promover a co-  
operação internacional, contribuindo, portanto, para a realização da  
Paz Mundial.

2. Estabilizar o bem-estar público desenvolvendo o amor do povo pelo país, estabelecendo, portanto, uma base essencial para a Segurança do Japão.
3. Desenvolver progressivamente as possibilidades efectivas de defesa para a necessária autodefesa, com a devida atenção para os recursos nacionais e a manutenção da situação doméstica.
4. Fazer face a uma agressão externa, na base dos acordos de segurança Japão-EUA, até mais eficiente funcionamento das Nações Unidas.»

Um preceito constitucional não permite o emprego das SDF, fora dos limites do território nacional, o que acentua a sua importância no plano interno.

Não se encontram, a meu ver, no seu espírito, aqueles princípios muito distanciados do que se contém nos programas dos I e II Governos Constitucionais.

O que em conclusão queria afirmar era o seguinte: o abandono, definitivo, do conceito restrito de defesa tem duas consequências principais, lógico complemento uma da outra:

- A «Torre de Marfim» da Defesa Nacional deixou de ser domínio exclusivo dos militares. A guarnição da «fortaleza» passou a deixar de ser uma responsabilidade exclusiva ou predominante dos militares;

Por outro lado:

- Os militares têm de ter uma voz e prestar uma colaboração nos outros sectores, incluídos ou interessados no problema geral da Defesa Nacional.

Pus uma certa ênfase, no início desta exposição, quanto à subordinação do poder militar ao poder civil ou político e poderia parecer que o que acabo de afirmar seria uma incoerência. A verdade é esta: o exercício do poder é uma coisa, a colaboração no seu exercício é outra. A ampliação do conceito de defesa não pode deixar de conduzir ao incremento dessa colaboração, o que é mais uma razão para a importância que se apontou quanto ao ensino da Defesa Nacional.



## 2. *Conceito alargado ou amplo*

Dentro da ideia exposta para a concepção actual de Defesa Nacional, este conceito corresponderia a considerá-la numa forma analítica, admitindo que ao lado da defesa militar — nos seus múltiplos aspectos e cambiantes — existe uma defesa civil, uma defesa económica, uma defesa energética, uma defesa científica e tecnológica, uma defesa cultural, uma defesa alimentar, etc. A Defesa Nacional seria assim o somatório de todas estas componentes individuais, uma equação em que cada um poderá ser afectado de coeficientes de maior ou menor valor, de acordo com as circunstâncias, e, em especial, da composição da ameaça ou ameaças. É evidente que este conceito corresponde de certo modo à noção de guerra total, para que procurou encontrar resposta. A componente militar passou a estar em retroacção em relação às outras componentes, mas todas em interacção mútua, mantendo-se, no entanto, como parece lógico, com um carácter individualizado em relação às outras actividades nacionais. Para dar um exemplo das implicações no plano prático, nesta concepção, o orçamento das Forças Armadas apareceria individualizado. Como o orçamento não é especificamente de defesa, o financiamento das despesas militares não pode deixar de continuar a ser visto como apropriação duma parte disponível dos recursos nacionais, digamos a margem livre — embora com sacrifícios e inconvenientes — nas condições e com as implicações que já anteriormente expus. Continuará a verificar-se a tendência à compressão das despesas militares, que continuam a manter uma certa individualidade, com a necessidade consequente de um esforço acentuado na optimização da sua estrutura e na maximização da sua gestão, tendo em conta as ameaças, as hipóteses estratégicas e os tectos orçamentais. Em síntese, e como escreveu o Tenente-coronel Loureiro dos Santos, num artigo no n.º 5 de «Nação e Defesa»:

«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.»

É assim, pelo que se expôs, essencialmente um tipo de Defesa Nacional coordenado com a tónica na coordenação do sector militar com os outros. Neste sistema, a coordenação e as interacções, na forma mais rigorosa possível, devem procurar o desenvolvimento de laços de convergência e coerência

em oposição aos de casualidade característicos do conceito restrito ou limitado. A procura da convergência pode e deve estender-se a outros sectores e apresentarei um exemplo extremo: a possibilidade de procurar uma coerência entre projectos, por exemplo, da planificação do ambiente ou da urbanização com a componente militar de defesa, que pode, até, corresponder a uma realidade e traduzir-se numa aplicação. Em relação a outros — educação e indústrias por exemplo — as necessidades de coerência são mais evidentes, a coordenação mais imperiosa, até porque as aplicações têm exigências concretas.

É este o sistema mais ou menos adoptado nos países do Ocidente da Europa, consagrado nos textos legais, centralizado nos mais altos escalões da política nacional e regulado pelos mecanismos — estruturas — adequados para o efeito.

### 3. *Conceito global ou integrado*

O conceito alargado ou amplo, com os seus alicerces na coordenação tem-se revelado, em certas circunstâncias, pouco operacional. Daí nasceu a ideia de concepção integrada, caracterizada por uma unidade de concepção e direcção, susceptível de ser mais eficazmente operacional.

O conceito de defesa global conduziria a confiar aos altos funcionários de defesa, civis e militares, o encargo de verificar a coerência e promover a convergência dos respectivos departamentos com a política de defesa, o que teria de ter expressão na estrutura superior de concepção e direcção a conhecer, e nas suas decisões.

A defesa global é assim uma política que se esforça por realizar, sem desvios e centralizadamente, as coerências necessárias entre a defesa militar e os outros sectores.

Num plano prático, cotejando com o que se afirmou quanto ao orçamento, no conceito alargado, diria que aqui passaríamos a ter um Orçamento de Defesa e não mais um orçamento das Forças Armadas.

É um conceito mais realista e, por isso, mais operacional, e encontra o seu fundamento na integração de todos os componentes da defesa, aplicável a todos os domínios do pensamento e da acção. É pois preferível, em teoria, ao anterior.

É susceptível de se adaptar às condições prevalecentes nos países industrializados do Ocidente.

É um sistema ainda mal estudado por falta de concretizações práticas.

Tem no entanto os seus riscos. Com efeito introduzir e estender a defesa a todos os sectores da actividade nacional pode ser perigoso. «Se a defesa está em toda a parte, corre-se o risco de não estar em parte nenhuma».

Foi isto o que se me ofereceu dizer quanto aos conceitos de Defesa Nacional. Mas antes de encerrar este capítulo, queria abrir um parêntesis, para uma breve nota sobre a estrutura, no topo, da componente militar que me parece importante quanto se discute a reestruturação e o conceito de Defesa Nacional: o grau de integração entre os diferentes ramos das Forças Armadas. E limito-me a uma transcrição.

Num relatório da comissão britânica presidida por *Sir* Eric Edges. escrevia-se em 1922:

«Na nossa opinião uma economia completa nos Serviços Combatentes não pode ser realizada nas condições actuais. Há em tudo sobreposições e duplicações... as três forças devem ser colocadas juntas pela criação duma autoridade coordenadora ou um Ministério da Defesa, responsável por conseguir que as três forças trabalhem juntas e que lhe sejam atribuídas a autoridade e responsabilidade adequadas para desempenhar as suas funções... não haverá necessidade de despesas adicionais ou necessidades de nomeações extraminsterials, uma vez que o Ministro e o seu Estado-Maior podem ser retirados das organizações existentes. Todos os argumentos de carácter económico se aplicam, em nossa opinião, também, à fusão dos três serviços sob um Ministro. Uma coordenação completa no Abastecimento, Transportes, Educação, Saúde e outros serviços será então possível.»

Mas, a verdade é que, o Ministério da Defesa, que acabou por ser instituído, levou 42 anos a implementar. Não é pois um problema fácil, o que não quer dizer que não seja importante e para nós de solução urgente.

### C. CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL

John Adams, que foi o primeiro embaixador americano no Reino Unido e o segundo presidente dos Estados Unidos da América, escreveu, há cerca de 200 anos, o seguinte, numa carta para sua mulher:

«Eu tenho de estudar a Política e a Guerra, para que os meus filhos possam ter a liberdade de estudar Matemática e Filosofia, Geografia, História Natural, Navegação, Comércio e Agricultura; por forma a que os seus filhos possam estudar Pintura, Poesia, Música, Arquitectura, Estatuária, Tapeçaria e Porcelana.»

Não encontrei melhor do que esta frase tão elegante e de sentido tão profundo para definir o conceito de segurança que podíamos resumir a isto: criação e garantia de uma condição de Paz, Liberdade e Bem-estar. Enfim uma sociedade em que viver não seja um risco e muito menos um pesadelo.

A segurança é uma dupla atitude instintiva de preservação em primeiro lugar e de progresso ou aperfeiçoamento em segundo.

No plano individual a segurança envolve todos os campos de acção do homem, inclusive espirituais, e podemos distinguir-lhe duas naturezas:

- endógena: resolução dos seus problemas, de saúde, educação, habitação, meios de subsistência, eliminação das desigualdades, oportunidade social, justiça, lazer;
- exógena: garantia dos seus direitos incluindo a segurança das suas vidas e bens e a protecção contra o crime, em todas as suas formas.

Ao nível da Nação, o objectivo é o mesmo. Viver em Paz, Liberdade e Bem-estar, seguro contra todas as espécies de ameaças, internas e externas, com a possibilidade de reagir às mais diversas interferências, antagonismos e pressões.

Ao poder político cabe a responsabilidade de garantir a segurança individual, e a do corpo nacional — o Estado — como um todo.

Como se vê a noção de segurança é mais lata e paira acima da de defesa. Com efeito a defesa é uma acção específica e definida, enquanto a segurança é uma condição ou estado, mas que, inclusive, pode condicionar a execução da defesa.

E de tudo isto e neste quadro decorre o entendimento que distingue a ideia de segurança da clássica concepção da defesa. O aprofundamento deste problema, daria lugar para um tratado para que não me sinto nem com fôlego nem competência, pois sinto-me a pisar terreno reservado a especialistas.

Mas serei forçado a dar ainda mais alguns passos neste terreno para mim escorregadio. Como já referi, em alguns institutos de defesa nacional e

nomeadamente nas últimas conferências dos Colégios de Defesa das Nações NATO, tem-se manifestado uma tendência ou aparecido uma ideia no sentido de identificar a Segurança Nacional com a Defesa Nacional, o que me parece não só não ser uma heresia, como ser um ponto de vista perfeitamente defensável. Consistiria a sua concretização em transpor o conceito de Defesa Nacional — alargado e principalmente o global —, para o patamar da Segurança Nacional, que assim absorveria algumas das suas responsabilidades — segurança individual, segurança comunitária, segurança colectiva ou outras seguranças específicas — deixando a Defesa Nacional em tom menor, com características mais específicas e marcadamente militares. Nesté caso, a Segurança Nacional não seria um estado, mas também uma função com características operacionais. Doutrinariamente preferiria a primeira solução, mas já disse manifestar uma certa preferência quanto à segunda e a razão é esta: entre nós tem-se entendido, ou entendia-se a Defesa Nacional como eminentemente militar. O comum dos cidadãos — erradamente, dir-me-ão os especialistas — ainda assimila Defesa Nacional a Forças Armadas, incorrectamente concordo. Mas é um facto. É por isso que me parecia razoável e lógico considerar outra hipótese colocando num plano superior:

— a Segurança Nacional, correspondendo ao conceito de Defesa Nacional alargado ou global;

c num plano inferior:

— a Defesa Nacional como componente militar de Segurança Nacional.

Neste Instituto temos um consenso quanto aos fundamentos doutrinários da Defesa Nacional acima dum plano exclusivamente militar, colocando-a no plano superior que defini.

Mas para o fazer aceitar é necessário promover um esclarecimento em profundidade dos cidadãos que são os utentes da Segurança ou Defesa Nacional, como quisermos. Queria com isto apresentar tão-somente um ponto de reflexão.

O conceito de Segurança Nacional como o expus na segunda versão tem, aliás, concretização em casos até díspares. Independentes até, em relação às ideologias e organização do Estado. Anoto três casos:

- União Soviética, com o seu conceito global de Segurança do Estado;
- E. U. A., em que o conceito de Segurança abrange as necessidades de defesa;
- Argentina, em que a Defesa Nacional compreende todo o conjunto de medidas que o Estado adopta para realizar a segurança.

#### IV. ALGUMAS BREVES CONCLUSÕES

Da exposição queria fazer ressaltar as seguintes conclusões muito sumárias:

- A importância do ensino da Defesa Nacional, pelo IDN, em ligação com as universidades e outras instituições oficiais ou privadas de estudo e investigação e a necessidade de difusão dos seus resultados, num duplo aspecto:
  - preparação dos agentes, civis e militares, da Defesa Nacional;
  - Esclarecimento e penetração das ideias no grande público tendo prioritariamente em vista a criação de um espírito de defesa;
  - Necessidade de uma integração completa das Forças Armadas, na sociedade a que pertencem e que servem, dentro do princípio de que devem ser «o servo e não o senhor»;
  - Conveniência da subordinação do poder militar ao poder político;
  - Adopção no quadro da segurança de um conceito intersectorial de Defesa Nacional, integrando a componente militar, com os restantes sectores da vida nacional.

Na exposição, não se passou além de uma exposição geral e teórica, de algumas ideias e princípios. E mesmo isto, com o espírito de apresentar pontos de vista passíveis de discussão e correcção.

Alguns pontos mais concretos, como os objectivos nacionais e as bases para uma política de defesa nacional, serão discutidos no Bloco III do Estágio Interforças. Julgo, como aliás já sugeri, que valeria a pena realizar, neste Instituto, um seminário sobre o complexo, actual e fascinante problema da Defesa Nacional e Segurança Nacional. Tal estaria dentro da linha de orientação do director deste Instituto, quando escreveu, relativamente a este assunto, em editorial na «Nação e Defesa»:

«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 para um assunto de extrema importância e actualidade e estimular o debate construtivo para o qual as páginas desta revista estarão sempre abertas.»

Esta lição inaugural é uma modesta contribuição de resposta a esse estímulo.

*F. M. Rocha Simões*

Brigadeiro





---

**ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE NACIONALISMO  
E DEFESA NACIONAL**

---



---

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE NACIONALISMO E DEFESA NACIONAL

---

Tem-se falado muito em crise de identidade nacional. Geralmente o tema é abordado a partir de pontos de vista mais políticos que sociológicos, e também, por via de regra, sem a preocupação de discutir ou esclarecer conceitos fundamentais para a melhor compreensão dos aspectos envolvidos. No entanto, trata-se de um assunto da maior importância pois tem directamente que ver com a conservação da existência nacional e, por isso mesmo, diz respeito a todos os portugueses. Acreditamos que só através da revitalização equilibrada de um consciente sentimento nacionalista, poderá começar a necessária superação da aludida crise de identidade, e é porque julgamos que tal implicará, além de muitas outras coisas, discussões e participação tão alargadas quanto possível, que aqui propomos algumas reflexões sobre os conceitos em jogo, e o modo como se nos afiguram relacionados, na perspectiva dos interesses da Defesa Nacional.

### *1. Nação e Nacionalismo*

O conceito de Nação coincide muitas vezes com o de Estado-comunidade, sendo até comum a utilização da expressão Estado-Nação, expressão aliás nascida das mesmas circunstâncias históricas que deram a sua forma moderna a muitas das nações e nacionalismos europeus actuais. No entanto, embora referindo-se ambas as designações a colectividades individualizadas, nem sempre as colectividades que uma abrange são as mesmas que a outra. Bastará ler uma qualquer definição de Estado-comunidade, como por exemplo a que o Dr. Marcelo Caetano propõe no seu manual de Ciência Política «povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida colectiva e impõem a respectiva execução» para verificar que a existência e organização do poder político são elementos essenciais

para que uma colectividade seja um Estado. Já o mesmo não acontece com uma Nação, na qual pode existir ou não um poder político organizado.

O termo Nação aplica-se a uma realidade sócio-cultural que pode não coincidir com o Estado que nesse momento a inclui. Muitos Estados incluem mais de uma nação e também existem nações, fortemente conscientes da sua identidade e com vontade política formada, partilhadas por mais de um Estado (bascos, kurdos, somalis, por ex.). Segundo Kotto Essomé, professor da Universidade de Paris-VII, num artigo que escreveu na revista «Science et Vie» de Julho de 1978 sobre o problema dos novos Estados africanos, traçados artificialmente em conflito com as raízes profundas da história milenária do continente africano, segundo ele, dizíamos, coexistem na linguagem contemporânea duas acepções distintas para a palavra Nação. Uma restringindo-a à ideia de homogeneidade étnica (nação étnica) é antiquada, medieval (Isidoro de Sevilha, séc. VII) e foi dominante durante largos séculos na Europa. A outra, mais recente, imposta sobretudo após a Revolução Francesa, utiliza uma base sobretudo cultural, conforme a definição de Ernest Renan. «Uma nação é uma alma, um princípio espiritual... ter glórias comuns no passado, ter feito grandes coisas em conjunto, querer fazê-las ainda». O professor Kotto Essomé adopta esta segunda acepção e escreve: «Com efeito, uma nação não é de modo nenhum uma realidade já constituída, mas uma conquista gradual; ela não é um dado pré-estabelecido mas sim uma construção, e, mesmo, uma vontade de construção».

Talvez valha a pena determo-nos um pouco numa breve análise das linhas anteriores. Vemos nelas duas abordagens diferentes do conceito de Nação; étnico-antropológica e histórico-cultural, que utilizadas separadamente podem não conduzir à mesma classificação das realidades, mas que facilmente se poderão compatibilizar pela inclusão da primeira na segunda (mais ampla), já que uma homogeneidade étnica está quase sempre ligada a homogeneidade cultural e á comparticipação de história e línguas comuns, enquanto que mais frequentemente uma colectividade ligada pela sua cultura, história, e até por uma língua comum, poderá ter sido formada a partir de fontes étnicas diferentes. Um segundo ponto que nos parece merecer atenção especial no que escreveu o professor Kotto Essomé é o que respeita à concepção dinâmica de Nação. De facto, a história já nos ensinara isso, nenhuma nação é eterna. Elas aparecem e desaparecem, e, mais ainda, elas nem sequer se mantêm iguais a si próprias enquanto existem. Finalmente,

das palavras do professor Kotto extrai-se o corolário de que, a partir de um conjunto de pessoas que não constituíam à partida nenhuma nação ou até que poderiam por hipótese pertencer a várias nações diferentes, será sempre possível (a longo prazo) construir uma verdadeira nação (desde, claro, que determinados pressupostos se verifiquem.)

Voltando ao significado da palavra Nação, vamos desta vez socorrer-nos de um autor dos E. U. A., professor de Ciências Políticas, Cecil V. Grabb Jr., que escreve sobre este tema num manual da «Air University» — Agosto de 1974. Para ele, existem dois critérios principais para definir o conceito de nação. Segundo o sentido da lei internacional, escreve ele, «uma nação é um povo, ou um agregado de seres humanos, vivendo sob a forma de uma sociedade juridicamente organizada, povoando geralmente uma determinada porção de terreno, falando uma mesma língua, tendo os mesmos costumes, possuindo uma continuidade histórica e distinguindo-se de outros grupos semelhantes pela sua origem e características sociais, e, em geral mas não necessariamente, existindo sob o mesmo governo e soberania». Considera porém a seguir o mesmo autor «a nação como entidade cultural e politicamente homogénea traduz um conceito ainda mais fundamental. A tomada de consciência de se ser membro de uma nação que se encontra ligada por laços linguísticos, religiosos, culturais ou étnicos é o núcleo da ideia de nacionalismo».

Para além da assumpção inequívoca de um conceito histórico-cultural de nação, vemos nestas duas definições, na primeira uma certa sobreposição com a definição de Estado na linha do Estado-Nação, da qual se afasta pela utilização da expressão «em geral, mas *não necessariamente*» ao incluir os conceitos de governo e soberania, e na segunda, a inclusão, melhor diríamos, a absorção da concepção étnica de Nação pela concepção cultural (laços linguísticos, religiosos, culturais ou étnicos).

Em qualquer dos casos, o conceito de nação é assumido como referindo-se a uma realidade social de base eminentemente cultural, assente em usos, tradição, costumes, história e língua comuns, eventualmente também ligada por factores religiosos, étnicos e até geográficos, que se define ou pode definir independentemente dos aspectos políticos relativos a essa comunidade.

Na segunda frase de Cecil V. Crabb Jr. que atrás transcrevemos, é abordado o conceito de nacionalismo, que aí aparece claramente como a

consciência colectiva que se tem, ou a ideia colectiva que se forma, da existência da tal comunidade de base cultural perfeitamente identificada e distinta, bem como dos valores fundamentais em que ela assenta. Este segundo aspecto, consciência dos valores que define a identidade própria da nação, poderá naturalmente não ser assumida de forma intelectualmente consciente, mas esses valores têm forçosamente de ser, conscientemente ou não, compartilhados pela grande maioria dos elementos da comunidade, sem o que, logicamente, não se formará a referida consciência colectiva.

Maurice Duverger, no seu livro «Instituições Políticas e Direito Constitucional», ao estudar a noção de Estado (Estado-Nação), analisa o aspecto dos laços de solidariedade nacional que assume importância fundamental para a existência da nação. Para a maioria dos membros da comunidade nacional esses laços de solidariedade nacional têm de sobrelevar-se a todos os outros laços de solidariedade dentro dos outros grupos a que também pertencem (família, religião, grupos políticos, grupos profissionais, etc). Essa solidariedade é essencialmente um «fenómeno de convicções» construídas colectivamente em torno de certos elementos que Duverger designa por elementos materiais (raça, língua, religião, história, território, etc.) nenhum deles essencial, mas sendo a ideia formada de cada um deles (ou alguns deles) que realmente suporta e consolida essa solidariedade. Para Duverger, entre todos esses factores da solidariedade nacional e portanto da comunidade nacional, a história parece desempenhar um papel essencial, mas, ainda aí, não é história objectiva e científica que realmente importará, mas sim a imagem colectiva ou mesmo lendária que a colectividade forme do seu passado e que tende a justificar as suas atitudes e as suas opções. Destas imagens «pseudo-históricas» desprender-se-á a ideia da missão nacional. Esta missão, ainda segundo o mesmo autor, é, por outro lado, concebida de maneira diferente segundo as épocas e os regimes políticos (o «pangermanismo» do Império alemão e da ditadura nazi foi repudiado pelas repúblicas de Weimar e de Bonn; a França como «pátria dos direitos do homem e da liberdade» dos liberais do séc. XIX não era concebido como tal pelos conservadores; os E. U. A. como «guardiões da democracia no Mundo», marcam uma evolução profunda em relação às políticas isolacionistas).

Também daquelas imagens «pseudo-históricas», segundo Duverger, se constituem as ideias relativamente a «inimigos hereditários» que também

mudam de época para época, e desempenham um poderoso papel gerador de solidariedade nacional.

Temos portanto, do que atrás transcrevemos, a concretização do sentimento nacionalista (ou solidariedade nacional) como uma consciência colectiva da existência e partilha de determinados valores e convicções. Mas julgamos que, além da consciência, um outro elemento importará considerar para caracterizar completamente o nacionalismo. Não nos parece que, para uma nação existir, baste que os elementos que a constituem tenham a consciência dos valores culturais que a identificam, por mais fortes e compartilhados que eles sejam. Julgamos ser também necessário que exista a vontade colectiva de preservar essa identidade colectiva, mesmo quando não esteja em causa uma independência política. Porque se aquela vontade colectiva não existir, forçosamente a influência integradora de outros valores culturais estranhos à comunidade, com o tempo, acabará por apagar as próprias convicções colectivas que suportavam aquela consciência colectiva.

Parece-nos portanto que para a existência de uma nação como tal, mesmo apenas na concepção cultural que aqui temos vindo a definir, é essencial que o povo que a constitui assuma a consciência colectiva dos laços que o unem e o definem, quaisquer que eles sejam e quaisquer que sejam as convicções que sobre eles se construam, bem como dos objectivos colectivos que se proponham prosseguir, e assuma igualmente a vontade colectiva de conservar e defender essa identidade colectiva e prosseguir esses objectivos.

## *2. Defesa Nacional*

Definir Defesa Nacional justificaria, só por si, um outro estudo; nem é aliás esse o nosso objectivo. Para a finalidade que nos propomos, que é simplesmente reflectir um pouco sobre a relação entre o sentimento nacionalista e a Defesa Nacional, ser-nos-á no entanto necessário fazer algumas ligeiras considerações sobre algumas das realidades sociais que nos parecem relacionadas com uma política de Defesa Nacional, com vista ao estabelecimento daquela relação.

No «Manual de Ciência Política», já referido, são analisados os fins do Estado, incluídos em 3 grandes categorias: Segurança, Justiça e Bem-Estar social. A Segurança é o primeiro desses objectivos, distinguindo-se nela 3 níveis: Segurança contra a Natureza (meio ambiente), Segurança contra os

outros homens na ordem interna e Segurança contra os outros homens (colectividades) na ordem externa.

Na linguagem corrente, julgamos que aquilo que se designa por Segurança Social abrangerá a categoria da Segurança-objectivo do Estado como Segurança contra a Natureza (meio ambiente). A Segurança Pública, ou Ordem Pública, corresponderá à categoria designada por Segurança contra os outros homens na ordem interna. A Segurança Nacional abrangerá o que naquele Manual se incluía na Segurança contra os outros homens na ordem externa.

Partindo portanto de um conceito mais vasto de Segurança como uma das três grandes finalidades fundamentais de qualquer Estado, poderemos distinguir nela três modalidades ou aspectos, intimamente relacionados mas distintos: Segurança Social, Segurança Pública e Segurança Nacional.

Na revista «Défense Nationale» de Janeiro de 1978, a pág. 7, é citado um decreto-lei de 7 Janeiro 1959, da legislação francesa, em que a Defesa Nacional é definida como «Acções coordenadas de toda a natureza (política, militar, económica, financeira, psicológica) para assegurar, em todos os tempos e em todas as circunstâncias, a integridade do território e a vida da sua população contra toda a forma de agressão». Neste artigo a Defesa Nacional aparece-nos concebida claramente como uma actividade, destinada a garantir uma situação que inclui a «integridade de território e a vida da sua população» e que nos parece poder também caracterizar como Segurança Nacional. Dada a vasta gama de naturezas dessa actividade, a vida da população que se pretende garantir parece tomada no seu aspecto mais lato, de modo de vida social, económico e político. Será tudo isso que a Defesa Nacional deverá proteger, e as acções que integram essa protecção inscrevem-se em todos os aspectos da actividade nacional.

No entanto, é possível entender, e tem-se muitas vezes entendido, a Defesa Nacional, ainda como actividade, mas mais restrita do que a vasta gama de preocupações abrangidas por uma Segurança Nacional. Nesta visão mais restrita, a Defesa Nacional aparece ligada exclusivamente, ou quase exclusivamente, aos aspectos de organização e utilização das Forças Armadas, e a Segurança Nacional teria que obter-se e manter-se, à custa de outras actividades além das incluídas no âmbito da Defesa. Sem querer aprofundar neste artigo a polémica entre estas duas concepções possíveis de Defesa Nacional, e das relações que se possam estabelecer entre Defesa e Segurança



---

Nacional, parece-nos que sempre estes dois conceitos no seu conjunto integram as ideias de preservação, conquista ou consolidação de determinados valores fundamentais da colectividade nacional, tais como estabilidade e independência do Estado, identidade e unidade nacional e integridade territorial.

### *3. A participação da população na Defesa Nacional*

A Defesa Nacional é uma actividade. Uma pergunta que obviamente se poderá formular é quem pratica essa actividade. Simplificadamente, poderemos catalogar as respostas possíveis a esta pergunta em dois tipos extremos: quem defende são todos os elementos da comunidade, ou, quem defende são as Forças Armadas (no sentido do empenhamento exclusivo ou quase exclusivo destas). Numa determinada comunidade, existe em cada momento um consenso generalizado relativante a este problema da responsabilidade da Defesa, consenso esse que aliás varia, às vezes em curtos períodos de tempo, consoante circunstâncias variadas que influem sobre a opinião pública. Por exemplo, quando uma Nação está envolvida num conflito armado com outra, apresenta-se com clareza à esmagadora maioria dos elementos dessas colectividades que a responsabilidade da Defesa Nacional diz directamente respeito a todos eles, e mais ainda, constitui uma prioridade máxima. Quando a Nação vive em paz, e, perante a opinião pública, não se impõe a ideia de qualquer perigo iminente e evidente para os valores fundamentais cobertos pelo conceito de Defesa Nacional, a maioria das pessoas tende a não pensar nos problemas da Defesa, e, se interrogados sobre isso, tenderão a atribuir a responsabilidade da Defesa às Forças Armadas em termos mais ou menos exclusivos e tenderão também a não atribuir grande prioridade ou mesmo a atribuir pouca ou nenhuma prioridade às preocupações da Defesa.

Entre uma situação e outra, muitas graduações são possíveis, ligadas sempre ao grau de ameaça que, para a opinião pública, se materializa contra os valores fundamentais protegidos pela Defesa Nacional. Mesmo em tempo de paz, o cidadão comum poderia atribuir elevada prioridade aos problemas da Defesa, e sentir-se mobilizado para ela, se estiver convencido de que aqueles valores fundamentais estão de facto em risco. Essa convicção passa pela formação de uma opinião pública, e, portanto, pelos factores formativos dessa opinião pública (factos, e tratamento e divulgação dos mesmos) mas também pela receptividade maior ou menor que profundamente esteja

inculcada na generalidade das pessoas relativamente aos problemas ligados a esses valores, o que condicionará a rapidez e a intensidade com que se formará, espalhará e actuará essa opinião pública. Essa receptividade maior ou menor para os problemas ligados a esses valores depende, quanto a nós, das convicções colectivas que enformem a solidariedade nacional que atrás designamos por nacionalismo.

A diferença entre um tipo e outro de atitudes colectivas está, evidentemente, na eficiência que é possível obter. Sem dúvida que esta eficiência passa por capacidades técnicas e por meios materiais. Bom conhecimento das situações (informações), bons planeamentos, boas decisões, eficiente coordenação, eficiente execução, meios suficientes e adequados, são condições necessárias a uma elevada eficiência no campo da Defesa Nacional, como em qualquer outro, e essas capacidades técnicas e esses meios materiais só podem ser obtidos e accionados por instituições especializadas e órgãos de Estado. Mas, só a calaboração constante e emotivamente interessada do todo colectivo pode dar às Instituições e órgãos o empenhamento e o entusiasmo necessários para pôr em jogo o máximo das suas capacidades técnicas (e procurar ultrapassar essas capacidades) e pode permitir-lhes tirar o máximo rendimento dessas técnicas. Por exemplo, o moral nas Unidades militares depende muito da eficiência do comando (capacidade técnica, na acepção lata que aqui estamos a utilizar) mas depende muito também da ideia que o cidadão incorporado faz do seu dever de prestação do serviço militar, do modo como ele encara o papel das Forças Armadas na Nação etc. Do mesmo modo, determinadas medidas de austeridade económica ou de estabilização social necessárias, por hipótese, a uma preservação de autonomia ou a um alargamento de capacidade de manobra internacional (independência) poderão ter aceitação e eficácia muito diferente consoante a opinião pública as entender em termos de independência e de Defesa Nacional, da prioridade que atribuir a esses problemas e da posição individual perante eles. A maior ou menor receptividade colectiva a ideologias que envolvam aspectos nacionalistas ou internacionalistas, bem como as práticas políticas com elas relacionadas, dependerá também evidentemente da ideia que a grande maioria das pessoas formular da prioridade da Defesa Nacional e da sua posição perante esta.

Em nossa opinião, a Defesa Nacional é uma responsabilidade e uma prática que envolve todos os elementos de uma colectividade, embora

planeada, dirigida, coordenada e executada por diversos órgãos e instituições da Nação tecnicamente especializados em diversos aspectos dessa Defesa (Forças Armadas, Órgãos de Soberania, Institutos e Associações, Universidades, Forças militarizadas e paramilitares, etc.) aos quais competem importantes funções e responsabilidades, mas cuja actuação não pode dispensar uma colaboração participativa e emocionalmente comprometida da população, sem o que a eficiência das suas actuações será afectada. Aqui, como em outros aspectos da soberania nacional, parece-nos essencial comprometer a vontade colectiva, o que pressupõe a existência de uma consciência clara da identidade nacional.

#### *4. Nacionalismo e Defesa Nacional*

É aqui neste ponto que nos parece fazer-se a articulação do nacionalismo como a Defesa Nacional. Já atrás tínhamos visto que uma Nação é essencialmente uma realidade sócio-cultural, e que a sua existência pressupõe a manutenção de laços de solidariedade muito fortes entre os elementos que a constituem, solidariedade essa assente em fenómenos de convicções colectivas de carácter também predominante sócio-cultural, que constituiriam o núcleo da ideia de nacionalismo. Essa consciência, difusa para uns clara para outros, mas assumida em termos de convicções semelhantes pela maioria, define os contornos da identidade nacional. Ou seja, esta depende de convicções colectivas formadas sobre valores culturais.

Ora, se uma identidade nacional repousa sobre um grande conjunto de valores culturais e morais, como estes não são imutáveis nem conservam sempre a mesma hierarquia relativa nem a mesma relação mútua, terá que admitir-se que a imagem que uma colectividade forma da Nação que constitui não seja sempre a mesma no tempo e, mais ainda, que em certas épocas de transição aconteça coexistirem várias «imagens da Nação» sem que uma delas reúna um consenso suficientemente vasto para se impor decisivamente, falando-se então em crise de identidade nacional.

A cultura é um processo dinâmico de interacção entre uma experiência colectiva socio-económica, e um meio ambiente material. As mudanças, quer da experiência colectiva quer do meio material actuam sobre ela, que assim é posta directamente em causa quando o «status-quo» social é transformado. Daí que nas sociedades em que ocorrem profundas transformações sociais, ou em que a necessidade delas se imponha com grande intensidade, e as

instituições políticas se mostrem menos capazes de controlar a situação, o problema da nacionalidade se possa vir a pôr de forma aguda, sobretudo quando se necessita da formação de consensos nacionais e da mobilização das vontades.

Se é verdade que, para eficiência de uma política de Defesa Nacional, é essencial comprometer a vontade colectiva, que não poderá formar-se sem a pré-existência da respectiva consciência colectiva da identidade nacional, então a formação de uma «imagem» ou «identidade» nacional clara e inequívoca é muito importante em termos de Defesa Nacional. É ela que permite identificar o que se pretende defender, e mobilizar a vontade colectiva indispensável à eficiência dessa defesa. Os Estados, ou as Nações constituídas em Estados, não são obra de caridade. Ou se assumem e realizam, ou tendem a desaparecer como entidades políticas autónomas (mesmo que uma acção violenta não intervenha) pela simples acção desagregadora do tempo e das influências alheias.

### 5. *Síntese final*

Em conclusão deste artigo, cujo objectivo não ultrapassa o simples alinhavar de algumas reflexões, pareceu-nos conveniente sintetizar e apurar as ideias mestras que se tentou argumentar.

- Uma Nação é essencialmente uma realidade sócio-cultural, que pode coincidir ou não com a realidade essencialmente política que é um Estado. No caso português, as duas realidades coincidem. Entretanto, a Nação, realidade sócio-cultural, assenta em valores culturais, e são estes valores que no seu conjunto, através das convicções colectivas que sobre eles são gerados, formam a imagem que da Nação têm os indivíduos que a constituem. Essa imagem, ou identidade, nacional, varia portanto no tempo, porque os valores que a constituem não são imutáveis, nem são imutáveis as relações que entre eles se estabelecem, nem as convicções que sobre eles se constroem. A identidade nacional é uma realidade dinâmica, viva.
- Mas a existência da Nação é, ou tem de ser, uma realidade «permanente», e portanto, assentar em princípios também «permanentes», imutáveis, que enquadrando a realidade viva, mutável, que é a identida-

de nacional, assegurem a continuidade no tempo da colectividade que se constitui em Nação. De facto, se a imagem que os indivíduos nacionais formam da sua Nação varia no tempo, em contrapartida permanece a consciência colectiva da existência dessa Nação, bem como do facto de que ela é diferente de toda e qualquer outra colectividade nacional. Permanecem também, ou deverão permanecer, os laços de solidariedade que unem entre si os indivíduos que se reconhecem pertencer à mesma Nação, ainda que a imagem colectivamente formada dessa Nação mude no tempo, laços de solidariedade esses que aqui temos identificado com o sentimento nacionalista, e que deverão sobrelevar outros laços da solidariedade colectiva também sócio-culturais definidores de outros grupos (família, grupos religiosos, grupos profissionais, grupos políticos, grupos regionais, etc). Quando esses laços de solidariedade não permaneçam, ou não sobrelevem, para a maioria dos indivíduos nacionais, os outros laços de solidariedade, então a coesão ou unidade nacional estão ameaçados e a Nação corre sérios riscos de desagregação e de extinção como realidade colectiva distinta. No caso português, em que o Estado coincide com a Nação, a desapareição ou o simples enfraquecimento da Nação como realidade sócio-cultural viva e distinta obviamente retirará o essencial dos fundamentos do próprio Estado.

- Seja qual for a concepção da Defesa Nacional, e dos grandes princípios ou linhas definidoras da sua política, sempre abrangerá como objectivo primordial assegurar a permanência da Nação. Não poderá portanto alhear-se nem dos fenómenos ligados à definição e evolução de uma imagem — identidade nacional (que se deverão tentar controlar se a mudança for excessivamente rápida ou desordenada), nem dos fenómenos que possam pôr em risco os princípios «permanentes» da consciência colectiva de que a Nação existe e é diferente de qualquer outra, ou da existência de laços de solidariedade colectiva nacional suficientemente fortes para impedirem a desagregação. Acresce ainda que em Nações desprovidas de grandes meios materiais, como é o caso da nossa, a solidariedade nacional terá de fornecer a força moral suplementar necessária à colmatação das carências

em dimensão, equipamento e armamento das Forças Armadas, donde deverá resultar uma redobrada atenção àqueles fenómenos.

- Os laços de solidariedade nacional, bem como a identidade, assentam sobretudo em convicções colectivas, e portanto, em fenómenos estreitamente ligados à formação da opinião pública, «latu sensu». Aí existem variadíssimas vias de intervenção: escolas, meios de comunicação social, quartéis, legislação, poder local, salvaguarda do património artístico, monumental, arqueológico, centros de estudo e reflexão, etc., etc.
  
- Antes de terminar, julgo ainda necessário referir, embora muito abreviadamente, um aspecto do nacionalismo, ligado à formulação de juízos de valor mas também à contribuição positiva ou negativa deste sentimento para a colectividade nacional. Trata-se dos vários graus do nacionalismo e da relação com as organizações supranacionais (no caso português, poder-se-iam considerar os aspectos ligados a uma possível integração europeia, por exemplo). Creio que aqui dever-se-ão ponderar vários graus quantitativos e também qualitativos do sentimento de solidariedade nacional, bem como dos tipos de integração, ou mesmo só associação, em causa. Existem vários termos para designar os laços de solidariedade nacional, como, por exemplo, nacionalismo, patriotismo, «chauvinismo», que por vezes são empregues indiscriminadamente, sobretudo os dois primeiros, mas podem ser e são também utilizados para distinguir esses vários graus. O termo «chauvinismo» é sempre utilizado para designar um sentimento de solidariedade nacional excessiva, nociva à própria colectividade objecto de exagerada devoção, porque, de tão rígido e exclusivo, tende ao isolacionismo e dificulta ou impede a evolução normal dos valores indispensável à evolução da sociedade e manutenção de relações internacionais normais. O termo patriotismo é geralmente utilizado no sentido da solidariedade equilibrada, suficientemente forte para garantir a existência da Nação, mas suficientemente aberto para permitir a discussão e evolução normal (não caótica) dos valores fundamentais, bem como o estabelecimento da rede de compromissos de independência inevitavelmente envolvidos nas rela-

ções complexas que se estabelecem entre as várias nações no plano internacional, e até mesmo permitir um certo grau de abdicação limitada de soberania que permita a formação de organismos supra-nacionais. O termo nacionalismo é por vezes utilizado como equivalente de «chauvinismo», no sentido de patriotismo exagerado, mas também como sinónimo de patriotismo, e ainda como termo genérico abrangendo de forma global os fenómenos geradores de solidariedade nacional. É evidentemente nesta última acepção que o termo nacionalismo tem aqui sido utilizado, tendo sido nossa intenção apenas considerar alguns aspectos da natureza e necessidade dos laços de solidariedade que constituem o «cimento» da colectividade nacional, que designamos por nacionalismo, bem como das suas relações com a Defesa Nacional.

*Raul François R. Carneiro Martins*

Tenente-coronel de Artilharia Pará-quedista  
Professor do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea





---

A GUERRA AÉREA E O DIREITO

---



---

## A GUERRA AÉREA E O DIREITO

---

1. A guerra é hoje, fundamentalmente, concebida como uma luta armada entre Estados.

A enfática colocação entre vírgulas do advérbio de modo obedece ao propósito de pôr em evidência que a feição interestadual, se por um lado a distingue das hostilidades privadas mediáveis, por outro, dada a intrínseca identidade dos valores envolvidos, não obsta à aplicabilidade dos princípios que regem guerra a conflitos intra-estaduais (como os movimentos de independência e as guerras civis) ou supra-estaduais (como as operações bélicas desencadeadas pela ONU).

A mesma feição comunica-lhe, além disso, carácter público e fá-la cair sob a alçada de regulamentação jurídica consequente. Regulamentação quer estabelecida pelo Direito Internacional, quer contida nos ordenamentos internos de diversos Estados; e tanto engendradora e amadurecida por uma longa prática, como contida em regras escritas.

2. Na exposição que vai seguir-se haverá ocasião de sumariamente referir como e porquê, e em termos gerais com que consequências, assim pôde acontecer e assim continua a suceder.

Primordial relevo será concedido à guerra aérea e à regulamentação para ela internacionalmente proposta, por ser o domínio em que maior fluidez persiste e em que mais radicais são as dúvidas quanto ao futuro.

Principiar-se-á por delimitar as áreas em que o Direito procura enquadrar a guerra, fazendo ressaltar os rasgos principais de uma evolução não linear cuja nota dominante tem sido a frequente falta de coincidência entre os princípios proclamados e a prática seguida.

Aludir-se-á depois às regras e limitações a que o emprego do poder aero-espacial se deve em princípio, e de modo genérico, subordinar.

Far-se-á menção, por fim, das tendências que afectam a disciplina jurídica aplicável à guerra em geral, e em particular à guerra aérea.

## I

3. A regulamentação jurídica da guerra é, em si mesma, mais antiga do que a regulamentação jurídica das relações pacíficas. O que significa não tanto que a guerra tenha sido a primeira forma de contacto entre os povos (o que em não poucos casos, no entanto, será historicamente exacto), mas que foi por certo o domínio em que mais cedo a necessidade se fez sentir de impor um mínimo de ordem e de refrear excessos.

Ainda hoje a uma regulamentação para tempo de guerra, abreviadamente denominada Direito da Guerra (*ius belli*), o Direito Internacional Público contrapõe uma regulamentação para tempo de paz, de modo homólogo designada, por elipse, Direito da Paz (*ius pacis*).

O Direito da Guerra constitui um corpo normativo especial. Enquanto durarem as hostilidades, certas regras para tempo de paz são substituídas pelas que o Direito da Guerra prescreve. A substituição é parcial e temporária: restringe-se ao exigido pelo estado de beligerância e termina com a cessação dele, assinalada pela conclusão da paz. Em tudo o mais, continuará a ser aplicável o Direito Internacional Público para tempo de paz.

Coisa semelhante se passa no âmbito dos Direitos internos, onde também vigoram leis para tempo de guerra e leis para tempo de paz.

Até à Grande Guerra, a faculdade de fazer a guerra e de celebrar a paz (*ius ad bellum*) era olhada como inerente à soberania dos Estados. Contrariando o esforço persistente despendido desde S. Agostinho pelo magistério cristão para fazer aceitar a distinção entre guerras justas e guerras injustas, a regra seguida era a da absoluta discricionariedade, que aos Estados acudia. Como em 1880 escrevia um reputado internacionalista, não ficava ao Direito Internacional outra alternativa «senão aceitar a guerra como uma relação que as partes podem constituir entre si, independentemente da justiça da sua origem, tendo tão somente de se limitar a regular os efeitos que dela decorrem» (1).

A par desta faculdade assim discricionariamente entendida, o Direito da Guerra compreendia ainda regras de acordo com as quais se deveria desenvolver a actividade bélica, incluindo a determinação dos sujeitos a qualificar

---

(1) — W. E. Hall, *International Law* — Londres (8.<sup>a</sup> ed., por P. Higgins — 1924) p. 82. A 1.<sup>a</sup> ed. é de 1880.

como beligerantes ou como neutros; a delimitação do teatro da guerra; a discriminação entre combatentes e não-combatentes: a especificação das pessoas e coisas sobre as quais a violência bélica podia recair e aquelas que por ela deviam ser poupadas; a proibição de certos modos e do emprego de certos meios de combate; o tratamento a dispensar a prisioneiros, feridos, náufragos e doentes; e a responsabilização do Estado agressor. Estas regras formavam o *ius in bello*.

A partir do final do primeiro quartel do presente século o *ius ad bellum* foi porém dissociado do *ius in bello* e transformado no mais importante sector do Direito Internacional Público para tempo de paz. Nele passaram a incluir-se os pressupostos, as circunstâncias e os limites em função dos quais a faculdade de desencadear a guerra poderá ser lícitamente exercida — abrangendo como tópicos fundamentais a condenação da guerra, a sua prevenção, os meios pacíficos de solução de diferendos e conflitos internacionais, e as sanções e medidas compulsórias correspondentes.

O *ius in bello*, de seu lado, viu também alargada a área de aplicação pela adição da responsabilização dos fautores da guerra, e daqueles que no decorrer dela violem os princípios e as regras aceites sobre a forma de a prosseguir, à tradicionalmente atribuída ao Estado agressor. Ficou assim demarcado o espaço dos genericamente denominados crimes de guerra, que além dos crimes de guerra em sentido estrito compreende também o crime da guerra.

As fontes de que promana a actual disciplina do *ius ad bellum* e do *ius in bello* continuam a ser umas consuetudinárias e, outras, convencionais.

Estados há que não reconhecem todas ou algumas dessas regras costumeiras ou que não ratificaram ou aderiram aos textos em que as segundas se contém; ou ainda que, por reservas feitas ou cláusula geral, delas em certas circunstâncias se podem considerar libertos.

As regras seguidas em caso de conflito não são por isso sempre as mesmas, se bem que de um modo geral, quanto aos países do primeiro e segundo mundos e mesmo alguns do terceiro, parte das normas consuetudinárias e pactícias tenham sido incorporadas nos respectivos Direitos internos, dando lugar a códigos, colectâneas, manuais e leis de guerra completados por regulamentos e instruções, ou a simples regulamentos ou instruções avulsas, respeitantes ao comportamento a observar pelas suas forças em campanha ou no desempenho de missões operacionais.

4. A evolução que conduziu à situação actual, assim em linhas gerais descrita, foi acidentada e sacudida por não poucos retrocessos.

Na sùmula das matérias abarcadas pelo *ius gentium* que compôs S. Isidoro, o erudito arcebispo da Sevilha visigòtica da primeira metade do séc. VII, o Direito das Gentes legado pelo mundo antigo era já, na parte que prefigurava o Direito Internacional Público contemporâneo, um Direito da Guerra e da Paz; e um Direito da Guerra e da Paz em que a parte relativa á guerra se avantajava de modo notório pela maior extensão e pela minúcia dos assuntos discriminados (\*).

Com o dobrar dos séculos não se ia alterar esta importância relativa. Um milénio decorrido sobre a sùmula de S. Isidoro, Grócio intitularia a sua obra principal, vinda a lume em 1625, *De iure belli ac pacis*. Nela com resignado desencanto reconhecia não haver outro remédio senão deixar aos Estados a classificação das suas próprias guerras; e ser lícita a utilização de quaisquer modos de combate, desde que conducentes aos fins da guerra (†).

O recuo é manifesto em relação à distinção que após o saque de Roma, em 410, pelos visigodos de Alarico, S. Agostinho procurara assentar entre guerra justa e guerra injusta no que toca ao *ius ad bellum* (‡), e que oito séculos mais tarde seria retomada por S. Tomás de Aquino (§), alcançando a plenitude nos escritos dos teólogos-juristas espanhóis dos sécs. XVI e XVII, em particular o dominicano Vitória (¶) e o jesuíta Suarez (‡) que entre nós, em Coimbra, ensinou.

Mas de igual modo o é quanto ao *ius in bello*, como um pouco mais de decorrido um século e mais cruamente do que Grócio o resumiria o seu compatriota Bynkershoek, ao escrever que contra o inimigo, como inimigo, tudo é válido (§).

(\*) — *Ius gentium est seditum occupatio, aedificatio, munitio, bella, captivitates, servitutes, postliminia, foedera pacis, legatorum non violandorum religio, connubia inter alienigenas prohibita. Et inde ius gentium, quia eo iure omnes fere gentes utuntur.* — *Etymologiae, Origines ou Etymologiarum libri XX*, — L. V, cap. 6. Desta obra conhece-se perto de um milhar de cópias manuscritas, a atestar a sua larga difusão.

(†) — *In bello omnia licere quae necessaria sunt ad finem belli* — L. III, 1. 2.

(‡) — *De civitate Dei* — IV, 4. e 6.; e XIX, 12.

(§) — *Summa Theologica* — Quaest. XL, *De Bello*.

(¶) *Relecciones Theologicae — De indis e De iure Hispanorum in Barbaros* — Lião (ed. póst.-1557).

(‡) *De Legibus ac Deo Legislatore* — Coimbra (1612).

(§) *In hostes, qua hostes, omnia licet.* — *Quaestiones Iuris Publici* (1737) V. I.

A preponderância das exigências da soberania e dos interesses dinásticos, ocultados por detrás da «razão de Estado», enche o séc. XVIII. É a este propósito particularmente elucidativo o relato da prática internacional traçado pelo alemão Moser, de acordo com metodologia muito próxima da que viria a ser adoptada pelo positivismo jurídico (\*).

Ao morrer o séc. XIX, a guerra continuava a ser fundamentalmente tida como acto discricionário, de cuja legitimidade só o Estado, cada Estado, era o juiz. Desde meados do século que se esboçava e ganhava terreno, não obstante, o movimento no sentido da humanização da guerra. O *ius in bello* adquire a feição de direito humanitário e enriquece-se, a partir de então, progressivamente. É, em 1856, a Declaração de Paris sobre guerra marítima (9); em 1864, a premiar a tenacidade do filantropo suíço Henri Dunant que ficara durante a segunda guerra da independência italiana profundamente impressionado com o prático abandono e os indizíveis sofrimentos a que os rudimentares serviços de saúde votavam os doentes e os feridos (10), é a primeira Convenção de Genebra (12), de que resultará a criação da Cruz Vermelha Internacional e que, mais de uma vez revista depois (13), foi o ponto de arranque do Direito Humanitário actual, contido nas quatro Convenções de Genebra de 1949 sobre feridos, prisioneiros, náufragos, e populações civis (14); é a Declaração de S. Petersburgo, de 1868 (15), que proibiu a utilização em armas ligeiras de projecteis explosivos ou carregados com matérias fulminantes ou inflamáveis.

Numa linha paralela, surgem por esta mesma altura as compilações, os códigos, os manuais, os regulamentos e as instruções de guerra. Iniciam a lista as instruções redigidas em 1863 para as tropas nortistas, então empenhadas na Guerra da Secessão, pelo professor de ciência e história política Franz Lieber, alemão de nascimento mas naturalizado norte-americano. Segue-se-lhe após a guerra franco-prussiana de 1870 a convocação, a instâncias da Rússia, de uma conferência internacional para deliberar

---

(\*) J. J. Moser. *Principes du droit des gens actuel en temps de paix* (1750) e *Principes du droit des gens actuel en temps de guerre* (1752).

(9) Assin. a 16Abr.

(10) Particularmente pungente é o testemunho da batalha de Solferino (1859), que deu á estampa num livro de enorme repercussão na época, *Le souvenir de Solferino*.

(12) Assin. a 22Ago. por doze Estados, entre os quais Portugal.

(13) Convs. 6Jul. 1906 e 27Jul. 1929.

(14) Assin. a 12Ago. Dois protocolos adics., de 1977.

(15) — Assin. a 11Dez.

sobre a elaboração de um código das leis de guerra. A conferência chegou a reunir em 1874 em Bruxelas, mas o projecto gorou-se pela opposição da Inglaterra e de algumas pequenas potências presentes, a que vieram somar-se complicações entretanto surgidas no Oriente. A Declaração de Bruxelas, que da conferência resultou, viria no entanto a ser utilizada pelo prestigioso Instituto de Direito Internacional como trabalho preparatório para a redacção, em 1880, do *Manuel des Lois de La Guerre Terrestre*. Este manual serviria por seu turno de modelo a outros manuais e códigos, depois publicados por muitos países; e constituiria a base sobre que procurariam estabelecer regras de observância comum para a guerra terrestre, a guerra naval, e de modo incidental para a então incipiente guerra aérea, as duas Conferências da Paz reunidas na Haia em 1899 e 1907 — a primeira convocada pela Rússia e, a segunda, pelos Estados Unidos com o apoio russo.

O trabalho produzido pelas duas Conferências da Paz foi notável, saldando-se em duas convenções e três declarações, aprovadas pela primeira, e em treze convenções (algumas em substituição dos textos aprovados em 1899 e outras sobre matérias novas) e uma declaração, votadas pela segunda. O alcance prático relativamente ao *ius in bello* ficou contudo antecipadamente prejudicado não apenas em razão da chamada cláusula Martens, que ao remeter para o direito consuetudinário, as leis de humanidade e os ditames da consciência pública como direito subsidiário <sup>(16)</sup> abriu a porta à incerteza da regulamentação a aplicar a situações e casos não previstos; mas ainda por efeito da condição *si omnes*, segundo a qual o disposto nos textos aprovados só será aplicável nos conflitos em que todos os participantes estejam por elas obrigados. Ora não só os Estados que assinaram as convenções de 1899 eram em menor número e não foram os mesmos que vieram assinar as de 1907, como o número destes últimos representa menos de um terço do número de Estados soberanos hoje existentes. Acontece, além disso, que alguns dos Estados signatários (entre eles parte dos intervenientes na Grande Guerra de 1914-18) não chegaram a ratificar ou ratificaram unicamente alguns desses textos. As disposições de 1907 continuaram apesar disso a ser invocadas senão propriamente como direito convencional em vigor, pelo menos como expressão de uma tendência para a uniformização dos regimes aplicáveis às matérias versadas, constituindo

---

(16) — Cfr. IV Conv., preâmbulo.



plataforma sobre a qual é possível reunir o consenso de um crescente número de Estados.

O mesmo viria, em termos gerais, a acontecer com a Declaração Naval de Londres, de 26 de Fevereiro de 1909. A Declaração não chegou a entrar em vigor, mas passou a ser considerada como compendiação do direito costumeiro aplicável no sector.

5. Fazendo o balanço dos resultados alcançados na segunda parte do século passado e no período que antecedeu a Grande Guerra, um autor soviético de nomeada observava há um pouco mais de uma dezena de anos que o «espaço reservado às questões da guerra era [nessa época] maior do que o atribuído às relações pacíficas. Entre as inumeráveis convenções internacionais celebradas na segunda metade do séc. XIX e nos princípios do séc. XX, uma maioria esmagadora refere-se a questões do direito da guerra. Assim, de catorze documentos (treze convenções e uma declaração) assinados na II Conferência da Paz da Haia em 1907, somente dois dizem respeito às relações pacíficas entre Estados. Todos os outros documentos eram consagrados à guerra» (17).

A viragem só se operará com o Pacto da SDN e a Carta das Nações Unidas, um e outra dominados pela preocupação da salvaguarda da paz e da segurança internacionais, completando a Carta o movimento iniciado pelo Pacto. É com eles que o *ius ad bellum* ascende a posição preponderante e se converte no principal capítulo do Direito Internacional Público para tempo de paz.

Deste passam a fazer parte, como cololários do princípio da coexistência pacífica, os dispositivos jurídicos destinados a permitir tornar efectiva a condenação da guerra, a prevenção dela, a solução pacífica dos diferendos e conflitos internacionais, e as medidas aplicáveis aos Estados que ameacem o convívio pacífico das nações, o ponham em risco, ou provoquem a sua ruptura.

Embora no Pacto da SDN aflorasse de modo difuso, como fundo subentendido, a condenação da guerra, ela não figurava *in extenso* no seu texto. Caberia ao Pacto de Paris (18), que ia ficar correntemente conhecido

---

(17) — G. I. Tunkin, *Droit International Public — Problèmes Théoriques* — Paris (trad., com adições do A. — 1965) p. 162.

(18) — Assin. a 27Ago. 1928.

como Pacto Briand-Kellogg, dar esse passo. Em frontal contraste com a tese clausewitziana de que «a guerra não é somente um acto político, mas um verdadeiro instrumento da política, uma continuação das realizações políticas, uma prossecução da política por outros meios» <sup>(1)</sup>, o Pacto Briand-Kellogg consigna no primeiro dos seus dois únicos artigos que os Estados signatários «condenam o recurso à guerra para a solução dos diferendos internacionais e renunciam a ela como instrumento de política nacional nas suas relações mútuas». Este solene empenhamento é completado, no segundo artigo, pelo reconhecimento de que a resolução dos diferendos e conflitos internacionais «não deverá nunca ser procurada senão por meios pacíficos».

A carta das Nações Unidas pressupõe o Pacto Briand-Kellogg, como formalização escrita de princípio definitivamente incorporado no ordenamento jurídico internacional. Os tribunais internacionais de Nuremberga e Tóquio puderam, por isso, invocá-lo como um dos fundamentos principais em que fizeram assentar as sentenças proferidas contra os que reconheceram como responsáveis pela II Guerra Mundial. Ainda hoje o Pacto Briand-Kellogg vigora, vinculando mais de sessenta países.

Além do compromisso de preservar a paz e o bom entendimento entre as nações e da admissão da acção coercitiva comum e da legítima defesa individual ou colectiva, a prevenção da guerra passou também a comportar o desarmamento. Particular atenção lhe dedicou o Pacto da SDN, num dos seus mais externos artigos <sup>(2)</sup>; e embora à Liga das Nações não tivesse sido possível dar-lhe inteira execução, notável foi a obra que neste domínio deixou, alargando a lista <sup>(1)</sup> das armas <sup>(2)</sup> e tipos de arma-

<sup>(1)</sup> — C. von Clausewitz, *Vom Kriege* — (ed. póst.-1832-34) 3 vv., L. I — Cap. I, no. 24. Há trad. em português. *Da guerra* — Lisboa (1976), onde o passo vertido aparece a p. 86.

<sup>(2)</sup> — Art.º 8.º.

<sup>(1)</sup> — Além dos projecteis de armas ligeiras abrangidos pela Decl. de S. Petersburgo de 1868, já referida, compunham-na em 1920 os projecteis ou explosivos destinados a ser lançados de naves aéreas ou outros meios análogos novos, aqueles cuja finalidade fosse espalhar gases asfixiantes ou deletérios e os projecteis que expludam ou se achatem no interior do corpo humano, bem como as armas, os projecteis ou as matérias que causem sofrimentos desnecessários, os venenos e as armas envenenadas (Conv. e Decl. da Haia, de 1899 e 1907).

<sup>(2)</sup> — Gases asfixiantes e venenosos, e líquidos de análogos efeitos (Conv. de Washington de 6Fev1922, que não chegou a entrar em vigor por falta de ratificação da França); e ainda estes e, em geral, as armas bacteriológicas (Conv. de Genebra de 17Jun1925).

mento <sup>(23)</sup> cujo fabrico, armazenamento comércio e emprego passavam a ser proibidos <sup>(24)</sup>. Mais vasta foi a acção prosseguida sob a Carta das Nações Unidas. Digo: sob a Carta, e não: levada a cabo pela ONU, porque cedo os factos ultrapassaram tanto a atribuição de competência à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança em matéria de desarmamento como a distinção, que o Pacto da SDN não conhecera, entre extinção ou redução de armamentos (que é o desarmamento em sentido estrito) e limitação da expansão de armamentos (que implica a regulamentação do armamento, com a fixação de máximos não ultrapassáveis). Ficou isso a dever-se ao lançamento das duas primeiras bombas atómicas pela força aérea norte-americana sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, cerca de mês e meio depois <sup>(25)</sup> da assinatura, em S. Francisco, do texto final da Carta <sup>(26)</sup>. A primeira resolução da Assembleia Geral referir-se-á, justamente, à nova fonte de energia e criará para o estudo das suas utilizações a Comissão da Energia Atómica <sup>(27)</sup>. Ainda que no ano seguinte o Conselho de Segurança, para dar seguimento ao disposto na Carta, houvesse instituído a Comissão de Armamentos de Tipo Clássico <sup>(28)</sup>, a importância da nova arma e os seus efeitos sobre o equilíbrio mundial de forças, que todos pressentiam, haviam mudado os dados da situação e iam evoluir rapidamente com a explosão da primeira bomba atómica soviética em 1949, o esperado primeiro ensaio termonuclear russo que se lhe seguiu quatro anos depois, e o sucessivo acesso de novos membros ao «club atómico».

Não aguardando a consumação deste encadeado de acontecimentos, a Organização das Nações Unidas fundiu a Comissão da Energia Atómica e a Comissão dos Armamentos de Tipo Clássico, no início de 1952, na Comissão de Desarmamento.

---

<sup>(23)</sup> — Assim os valiosos trabalhos da Comissão Preparatória da Conferência do desarmamento (1925-31), que fixaram os critérios que deveriam ser tomados em conta relativamente aos diversos tipos de armamento terrestre, naval e aéreo, e os métodos de desarmamento a pôr em prática quanto aos existentes; e a Resol. Benès, única votada pela Conf. do Desarmamento (2Fev1932), que estabelecia os limites da tonelagem unitária dos carros de combate e dos calibres da artilharia terrestre, e reafirmava a proibição do fabrico e emprego de armas químicas, bacteriológicas e incendiárias, prevendo a fiscalização intercontinental *in loco*.

<sup>(24)</sup> — Sobre a acção da SDN, cfr. N. M. Sloutzky, *La SDN et le contrôle du commerce des armes de guerre* — Genebra (1969).

<sup>(25)</sup> — 6 e 9Ago.1945.

<sup>(26)</sup> — 26Jun. 1945.

<sup>(27)</sup> — Resol. 1 (1) 1946, de 24Jan.

<sup>(28)</sup> — CS 18-1947, de 13Fev.

A solução não obstou a que desde o Outono de 1959 a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e a Comissão de Desarmamento fossem suplantadas pelas duas maiores potências nas negociações relativas não apenas ao desarmamento e à regulamentação dos armamentos, mas ao número (que a partir de então não parou de crescer) das chamadas «questões colaterais» — expressão eufemística sob a qual se acoberta tudo o que por ambas seja considerado susceptível de exercer influência sobre o potencial bélico próprio ou alheio, como é o caso da realização metódica de experiências nucleares; de desnuclearização de áreas geográficas, por vezes de extensão continental <sup>(29)</sup>; e da disseminação de armas nucleares.

Através, primeiro, da Comissão dos Dez, criada em 1959, dois anos depois da Comissão dos Dezoito, e a contar de 1969 da Comissão do Desarmamento <sup>(30)</sup>, foi a elas que passou a caber o papel activo. Nos casos de vulto ou de crucial importância, mediante negociações prévias directas, que só são (quando o são) posteriormente levadas ao conhecimento da Comissão do Desarmamento para obter a formalidade da sua chancela e serem comunicadas à ONU.

A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança têm, sem embargo, feito o possível para não darem a impressão de se haverem demitido das funções que a Carta neste domínio lhes comete. Através dos relatos e comunicações da Comissão do Desarmamento, têm sido mantidos a par do andamento e das vicissitudes das negociações e dos assuntos em agenda. A Assembleia Geral tem pela sua parte, a partir daí, procurado ser o elo de ligação com os restantes membros das Nações Unidas e actuar como entidade fiscalizadora suprema — chamando a atenção para as delongas na tomada de resoluções, para aspectos negligenciados ou tratados sem a devida amplitude e profundidade, e tomando a iniciativa de promover, por intermédio das agências especializadas da Organização, estudos que tem por relevantes. É assim que se lhe deve o haver posto em evidência a necessidade de serem aprofundadas as investigações sobre os efeitos da guerra radiológica, das radiações ionizantes, e das aplicações militares dos raios *Laser* <sup>(31)</sup>; o ter ordenado estudos sobre os efeitos sociais e económicos do desarmamento, e as conse-

---

<sup>(29)</sup> — Assim a África, a América Latina, ou a Antártida.

<sup>(30)</sup> — Funciona em Genebra, em instalações cedidas pelas Nações Unidas, sob a co-presidência dos EUA e da URSS. É, porém, organismo exterior à ONU, nela não integrado.

<sup>(31)</sup> — Resols. 2602C e D (XXIV) 1969.

quências, tanto no plano económico como no da segurança, da disseminação e desenvolvimento das armas nucleares; e a iniciativa do Decénio do Desarmamento, de par com o do Desenvolvimento <sup>(32)</sup>.

Mas as questões mais graves continuam a ser objecto de prévia consulta e decisão das duas maiores potências <sup>(33)</sup>, nada sendo empreendido sem o seu assentimento e em muitos casos acabando por apenas entre elas ser acordado <sup>(34)</sup>.

Por esta via de entendimento directo os Estados Unidos e a União Soviética têm buscado manter o que com razão tem sido rotulado de «directório nuclear, ao mesmo tempo que se esforçam por guardar para si o condomínio do mundo, repartido em zonas de influência.

O caminho de comum acordo trilhado é o diametralmente oposto daquele por que em 1959 a Assembleia Geral da ONU se decidiu ao abraçar o princípio do desarmamento geral e completo <sup>(35)</sup>, desde 1927 advogado pela Rússia soviética como a verdadeira «solução final» e a única válida.

A esse desarmamento geral e total têm as duas potências preferido uma afincada competição no inventar e acumular de armas, sempre mais aperfeiçoadas e sempre mais poderosas. Muitas delas de duvidosa legitimidade perante os princípios e as regras internacionais aceites <sup>(36)</sup>; mas tidas como

<sup>(32)</sup> — Resol. 2602E (XXIV) 1969.

<sup>(33)</sup> — Foi essa a origem, por ex., do Trat. de interdição de experiências nucleares na atmosfera, no espaço extra-atmosférico e no meio aquático, assin. em Moscovo a 5Ago1963; do Trat. de interdição da utilização do mar, e subsolo correspondente, para a instalação de armas nucleares, ou outras tb. de destruição maciça, de 11Fev.1971; das Convenções que proibem o fabrico e armazenamento de armas biológicas, e determinam a destruição das existentes, de 10Abr.1972 e 26Mar.1975; da Convenção que proíbe a guerra meteorológica e geofísica (Conv. sobre a proibição de Utilização Militar, ou por qualquer outro modo Hostil, de Técnicas de Modificação do Meio Ambiente — Genebra, 18Mai.1977).

<sup>(34)</sup> — Assim os acordos sobre limitações de armas estratégicas. Iniciadas no final de 1969 (Nixon-Brejnev), as conversações (*Strategic Arms Limitation Talks* — SALT) que a eles têm conduzido (SALT I em 26Mai.1972), prosseguiram em Vladivostok em Nov.1974 (Ford-Brejnev), e reiniciaram-se em Mar.1977 (Carter-Brejnev) com vista à celebração de novos acordos (SALT II) dado em Out.1977 cessar a vigência dos concluídos em 1972.

No ano de 1978 prosseguiram em Viena, entre as duas superpotências, conversações sobre armas convencionais (*Conventional Arms Transfers* — CAT).

<sup>(35)</sup> — Resol. 1378 (XIV) 1959.

<sup>(36)</sup> — Constituem os grupos principais das armas de duvidosa legitimidade (*dubious weapons*) as (i) armas nucleares, as (ii) geofísicas, as (iii) biológicas, as (iv) químicas, as (v) incendiárias, as (vi) de fragmentação, as (vii) de acção retardada, incluindo armadilhas, e os (viii) projecteis de pequeno calibre e alta velocidade inicial. Ver mais completa especificação, e o debate das dúvidas quanto a elas levantadas, em *The Law of War and Dubious Weapons* — public. pelo Stockholm Internat. Peace and Research Institute (SIPRI), Estocolmo (1976) pp. 48-93.

indispensáveis por ao seu detentor proporcionarem uma apaziguadora sensação de segurança, contrabalançada pelo temor da capacidade de resposta (*second strike*) que deve ser deixada ao adversário.

Esta deliberada cumplicidade na conservação de recíproca possibilidade de destruição (*mutual assured destruction*), seja qual for aquele dos parceiros que desferir o primeiro golpe, obedece, para além de um equilíbrio de forças, à procura de um equilíbrio pelo terror.

## II

6. O Direito da Guerra desdobra-se num ramo dedicado à guerra terrestre, outro à guerra naval, e outro à guerra aérea.

Destes três ramos, o menos extenso e o de menos precisa disciplina é, de longe, o terceiro.

Nisso de forma decisiva pesou o facto de ser o mais recente. Tanto mais recente quanto é certo não contar ainda três quartos de século o emprego, de modo regular, do chamado poder aero-espacial; nem se achar de modo incontroverso definido seu papel, relativamente aos meios terrestres e navais de acção.

Comecemos por um breve esboço histórico da sua utilização.

7. Data do final do séc. XVIII o recurso militar a meios aéreos.

O exército republicano francês usou pela primeira vez balões cativos, para a observação e regulação do tiro da artilharia, na batalha de Fleurus, em 1794, e no cerco de Mogúncia.

Quando em 1812 as tropas napoleónicas se preparavam para investir Moscovo, o comando russo imaginou fazer subir um enorme aeróstato, carregado de explosivos e metralha, que rebentaria sobre as colunas atacantes. O projecto não foi posto em prática; teria sido o primeiro bombardeamento aéreo.

Na guerra da independência italiana, os austríacos largaram em 1849 sobre a cidade de Veneza, que cercavam, pequenos balões com explosivos. Os ventos fizeram-nos porém regressar às linhas sitiadas, onde acabaram por se produzir quase todos os rebentamentos.

Durante o cerco de Paris, na fase final da guerra franco-prussiana, as forças francesas utilizaram largamente balões cativos e balões livres. Nesse trágico ambiente teve lugar a primeira viagem aérea de um político. Gambetta

tenta com êxito abandonar em balão a capital sitiada para se dirigir à província e aí, em nome do governo provisório, organizar a continuação da luta contra o invasor.

Data destes memoráveis feitos a preocupação de submeter a regras a utilização de meios aéreos. Com um retardamento que só a lentidão dos progressos feitos poderá explicar, a I Conferência da Paz, reunida na Haia em 1899, procurará dar-lhe corpo ao proibir o lançamento de projecteis e matérias explosivas a partir «de naves aéreas ou outros meios análogos novos». O carácter peremptório do interdito não é apenas prova de um chauvinismo afeito à ideia de que a guerra é uma justa cavalheiresca, que só pode ser travada de acordo com os cânones tradicionais; é, sobretudo, o indício de um obscuro temor que os sucessos ulteriores haveriam de demonstrar, à saciedade, não ser de modo algum excessivo.

Que a prudente referência a «outros meios análogos novos» não era desprecianda, prova-o o facto de os primeiros aviões de combate (os «mais pesados que o ar», na terminologia favorita de uma época habituada aos aerostatos) terem intervindo logo a seguir na guerra italo-turca da Tripolitania (1911-12), nas guerras balcânicas (1912-13), e haverem com assinalável êxito sido empregados pelos franceses em Marrocos, no próprio ano em que eclodiu a Grande-Guerra.

O desenvolvimento das forças aéreas e a multiplicação das missões a elas confiadas foi, a seguir, espantoso.

E com ele, perante o crescente poder de que foram fazendo prova, enraizou-se a convicção da necessidade imperiosa de sujeitar o seu emprego às leis da guerra.

Mas quais leis da guerra?

Não, por certo, as que se resumiam à seca proibição de arrojarem projecteis e explosivos a que dera guarida a Acta final da I Conferência da Paz, e que a II Conferência se limitara a reproduzir em 1907 na Declaração<sup>(?)</sup> que fez acrescentar às treze convenções votadas; nem à adição da frase «por qualquer meio que seja», que esta última intercalara na proibição de atacar ou

---

(?) — Ratificada por quinze, apenas, dos Estados signatários, entre os quais Portugal. A ela aderiram em 1909 a Nicarágua e em 1914 a Libéria.

bombardear cidades, lugares ou edifícios indefesos<sup>(39)</sup>, de modo a prevenir em tais casos o recurso, na guerra terrestre, a meios aéreos. Não fizera, aliás, acrescentamento similar quanto a bombardeamentos por forças navais.

No decorrer da I Guerra Mundial as partes em luta desprezaram repetidas vezes, num crescendo, essas proibições.

Entre os especialistas haviam-se entretanto formado, desde antes do início da guerra de 1914-18, duas correntes. Uma, a dos que sustentavam dever a guerra aérea ser assimilada à guerra naval; outra, a dos que se batiam por dever ser ela sujeita ao regime da guerra terrestre. Depressa, porém, a Grande Guerra tornou evidente que para além do carácter específico do emprego dos meios aéreos, que cada vez melhor se afirmava, não faria sentido forçar a mesma aeronave ao respeito pelas regras da guerra naval quando integrada ou dando apoio a forças navais, ou actuando num teatro de guerra naval; e pelas regras da guerra terrestre quando integrada em forças terrestres, apoiasse operações terrestres, ou actuasse no quadro de um teatro de guerra terrestre. Em relação a este poderia, eventualmente, ver-se na contingência de ter de acatar a proibição intercalada pela II Conferência da Paz no art.º 25.º do regulamento sobre a guerra terrestre — o que não sucederia ao agir num teatro de guerra naval. Fazia-se além disto notar que a submissão às regras próprias da guerra terrestre ou da guerra naval só serviria para beneficiar um Estado invasor, visto o teatro da guerra abranger então o território do Estado invadido mas não o seu próprio.

O aparecimento dos primeiros porta-aviões e a realização de operações anfíbias veio tornar ainda mais complexa a questão, sublinhando a inadequação de qualquer das duas orientações doutrinárias.

A diversificação dos meios aéreos, distinguindo entre os destinados à observação, ao bombardeamento, à interceptação e à caça, apontava, de outro lado, para a necessidade de separar no regime aplicável à guerra aérea dois sectores diferenciados: (i) o da guerra *vertical* (ou ar-terra e terra-ar) e (ii) o da guerra *horizontal* (ou ar-ar). Não sem hesitação, e alguma oposição. Nomes tão prestigiados como o do internacionalista eminente que foi Lapradelle contavam-se entre os que poucos anos antes da guerra 1914-18,

---

<sup>(39)</sup> — Art.º 25.º do Regul. anexo à IV Convenção, relativa às leis e costumes da guerra terrestre. Ratificada por 25 Estados signatários, entre os quais Portugal. As mesmas duas adesões.



na reunião do Instituto de Direito Internacional realizada na capital espanhola, se pronunciaram favoravelmente à admissão da legitimidade da guerra aérea vertical mas não transigiram com a legitimação da guerra aérea horizontal — com o principal argumento, expresso com a maior seriedade e denunciada apreensão, de que os tiros trocados entre os contendores seriam em tal caso de resultados finais imprevisíveis, pois se ficaria sem saber onde iriam cair os projecteis e que pessoas ou coisas seriam atingidas por eles <sup>(39)</sup>.

A evidência dos factos acabou por impor a necessidade de um regime jurídico autónomo para a guerra aérea; e, com ela, a indispensabilidade de uma diferenciação entre estatutos próprios da guerra aérea vertical e da guerra aérea horizontal.

8. Começo pela guerra aérea vertical, já que a horizontal apareceu só depois e como consequência dela.

A vastidão das destruições que se mostrava susceptível de provocar, levaram em 1920 a Cruz Vermelha Internacional a dirigir à recém-criada SDN uma carta pedindo «a limitação da guerra aérea a fins exclusivamente militares, como combates entre patrulhas, e a interdição do lançamento sobre cidades e povoações de projecteis que semeiam a morte entre populações pacíficas, mulheres e crianças estranhas à guerra» <sup>(40)</sup>.

O pedido não encontrou eco, na altura.

Mas em 1922 a Conferência de Washington sobre limitação dos armamentos navais confiou a uma comissão de juristas o encargo de elaborar um projecto de regulamentação.

A comissão, constituída por representantes dos Estados Unidos, da França, da Grã-Bretanha, da Itália, do Japão e (na qualidade de observadores) por delegados da Alemanha e da Holanda, reuniu na Haia e apresentou como fruto do seu trabalho um texto de sessenta e dois artigos. Este texto pouco mais era do que uma adaptação (quando não a pura e simples reprodução) do disposto nas convenções da Haia de 1907 relativas à guerra terrestre e à guerra naval.

Não veio a ser aprovado e ratificado por nenhum Estado. Nem chegou, pois, a entrar formalmente em vigor. Mas ainda hoje é repetidamente

---

<sup>(39)</sup> V. referências em P. Fauchille, *Traité de Droit International Public*-Paris (8.ª ed. por H. Bonfils — 1921) pp. 601-2.

<sup>(40)</sup> — *Rev. Internat. de La Croix Rouge* (1920) p. 1384.

invocado, sob a designação de Regras da Haia de 1923 sobre guerra aérea (<sup>41</sup>), como aquilo que constitui base de entendimento comumente aceite — se bem que, na prática, nem sempre respeitada.

Verdade seja que muitos dos desvios em relação ao nele preceituado, sobretudo na II Guerra Mundial e em acções militares a ela posteriores, se deveram em não poucos casos, e em alguns dos mais graves, a erros de navegação ou à inexacta identificação dos objectivos, a medidas de retaliação e a operações de represália a que uns e outros deram azo. Juntem-se-lhes a precisão apenas relativa dos ataques mediante bombas largadas em queda livre, as limitações crescentes do bombardeamento em mergulho, e o consequente alargamento do recurso aos rosários de bombas e aos bombardeamentos em tapete (*carpet bombing*). Reconhecendo haverem por tudo isto sido cometidos excessos de parte a parte, os tribunais de Nuremberga e Tóquio não aceitaram as acusações deduzidas contra as forças aéreas das potências vencidas.

O projecto de 1923 destina-se a todas as aeronaves sem distinção, sejam mais leves ou mais pesadas do que o ar. Estabelece quanto a elas, na linha geral do determinado para a guerra naval, apenas distinção entre aeronaves combatentes, identificadas por sinais que dêem a conhecer a sua nacionalidade e o seu carácter militar, e aeronaves não-combatentes, sejam estas de natureza pública ou (como as afectas à navegação civil e à navegação comercial) de natureza privada.

De modo paralelo, discrimina os estatutos do pessoal de voo e de terra da aeronáutica militar e da aeronáutica civil. O do pessoal de voo e de terra militar é, no essencial, semelhante ao dos membros das forças terrestres e navais; o do pessoal da aeronáutica civil varia, consoante prestar serviço a um Estado beligerante ou a um Estado neutro.

O projecto proíbe de maneira categórica, como também para a guerra terrestre e para a guerra naval expressamente o fazem as convenções de 1907 que se lhes reportam (<sup>42</sup>), os ataques a objectivos não militares e aqueles que tenham por fim desorganizar a vida civil e lançar o terror e o pânico entre as populações. Impõe, além disso, a obrigação de poupar edifícios em que

---

(<sup>41</sup>) — Da denominação oficial: *Hague Rules of Air Warfare — drafted Dec. 1922-Feb. 1923.*

(<sup>42</sup>) Regul. anexo à IV Conv., art.º 27.º; IX Conv., art.º 5.º

estejam instalados serviços hospitalares, de assistência, de beneficência, ou organismos científicos; e bem assim os monumentos históricos e os de valor cultural ou artístico. Uns e outros devem ser assinalados de modo visível, cabendo aos Estados trocar entre si listas dos edificios e monumentos protegidos (43).

Os objectivos militares podem, diversamente, ser alvo de ataques aéreos. O projecto enumera-os por categorias (44). Tal como no caso da guerra terrestre (45) e no da naval (46), só é lícito o bombardeamento de cidades ou povoações defendidas (47). No entanto, guardando também aqui o paralelismo com a disciplina estabelecida para a guerra naval (48), é consentido o ataque a portos, fábricas de armamento e munições, vias férreas, e em geral instalações que possam ser de utilidade para o inimigo (49). Quando o ataque a estes alvos importe o risco de serem atingidas cidades ou povoações próximas, ou dentro delas esses mesmos alvos se situarem, só poderá o bombardeamento ter lugar se for razoável presumir que a importância militar da operação sobreleva o perigo que correrá a população civil.

Nada o projecto dispõe quanto a forças pára-quedaistas ou transportadas em planadores, ao tempo ainda não na prática largamente utilizadas. As dúvidas que a propósito delas se levantaram durante a segunda conflagração mundial podem hoje considerar-se ultrapassadas, pelo consenso que a seu propósito se generalizou, do estatuto de combatentes que aos seus componentes não pode deixar de ser reconhecido.

9. Também à guerra aérea horizontal o projecto de 1923 se refere. São talvez mesmo quanto a ela mais evidentes, como era de supor, os pontos de coincidência, até no pormenor, com os usos e as regras convencionais por que se regem a guerra terrestre e a guerra naval, que também elas são, fundamentalmente, formas de guerra horizontal.

(43) Art.ºs 22.º-23.º

(44) Art.º 24.º

(45) Cit. Regul. anexo à IV Conv., art.º *a contrario*.

(46) Cit. IX Conv. art.º 1.º *a contrario*.

(47) Cit. art.º 24.º

(48) — Cit. IX Conv., art.º 2.º

(49) — Art.º 38.º

Assim, por identidade de razão com as regras em vigor no campo da guerra terrestre relativamente ao inimigo incapacitado de prosseguir o combate, as aeronaves desgovernadas ou em perdição não devem continuar a ser atacadas. Assim também o não devem ser os membros das suas tripulações que se lancem em pára-quedas, ou que já na terra ou na água busquem refúgio ou aguardem salvação.

Na guerra de 1939-45 estas regras de direito humanitário nem sempre foram honradas, como nem sempre o foi a que proíbe alvejar os membros de forças pára-quedistas antes de tocarem o solo e de se acharem em condições de combater.

### III

10. Numa resolução tomada no princípio da passada década, a Assembleia Geral das Nações Unidas condenou o uso de armas atómicas por constituir «um crime contra a humanidade e a civilização»<sup>(50)</sup>.

A mesma razão de defesa contra meios de destruição maciça, cujo emprego poderá não apenas significar o termo da civilização mas o desaparecimento de quaisquer possibilidades de vida superior, está por detrás de convenções como a que em 1972 proibiu as armas biológicas ou a que, cinco anos depois, declarou ilegítimas a guerra ecológica e a guerra geofísica.

E no entanto, é precisamente ao aprofundamento do estudo da aplicação prática dessas armas que as duas superpotências, que entre si partilham o directório do mundo sob o signo do equilíbrio pelo terror, com competitivo afã se dedicam.

Referindo-se ao tremendo risco envolvido — aquele mesmo que em 1955 fizera a Churchill dizer nos Comuns que a sobrevivência por tal preço «é irmã gémea do aniquilamento» — um Autor comentou que a «coisa poderia no entanto mudar nos países democráticos se a opinião pública se interessasse pelo problema do desarmamento o suficiente para exercer uma pressão eficaz sobre os governos»<sup>(51)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> — Resol. 1653 (XVI) 1961.

<sup>(51)</sup> — M. Virally, *L'Organization Mondiale* — Paris (1972) p. 439.

Na era do equilíbrio pelo terror, concertado entre essas duas potências, não parece no entanto sensato esperar que os governos cedam com facilidade a tal pressão. Será antes de presumir que, dadas as circunstâncias, continuem como até aqui a apostar no que um mestre da história militar e da estratégia há poucos anos resumia na fórmula «o paradoxo de uma guerra não humanizada, mas tornada impossível pelo seu próprio horror, proclamado e reconhecido»<sup>(52)</sup> e procurem, conseqüentemente, a fomentar (e não a dissuadir) o progresso dos armamentos.

11. A eclodir uma nova conflagração à escala mundial são por isso muito maiores as probabilidades de ela se afastar, bem mais do que as suas antecessoras de 1914-18 e de 1939, das regras do *ius in bello* e das exigências de humanidade.

Num estudo recente apontam-se em reforço desta previsão três ordens principais de razões: (i) o carácter cada vez mais técnico da acção militar, que torna a indústria de armamentos, a investigação e pesquisa que a alimentam, e a parte considerável da população que dela vive e para ela concorre, alvos cuja legitimidade começa a ser tida como dificilmente discutível; (ii) a consolidação da doutrina da dissuasão, em que se apoia a doutrina do equilíbrio pelo terror e que conduz a uma cada vez mais volumosa acumulação de armas de todos os tipos, de modo que ao adversário possível não restem dúvidas de que se não trata de falaciosa ameaça; (iii) a concepção da guerra como implicando a destruição total não apenas do aparelho militar, mas da organização social e económica sobre que se apoia, que possui vigorosos defensores não apenas nos Estados Unidos, mas também na União Soviética, onde parece corresponder à doutrina oficial advogada pelo marechal Sokolovsky<sup>(53)</sup>.

A estas três ordens de razões creio dever juntar-se uma quarta: (iv) a crescente automatização dos armamentos. A guerra não se voltou apenas «mais numa luta de armas tripuladas do que de homens armados»<sup>(54)</sup>; vol-

---

(52) — Gen. A. Beaufre, *Colloque sur L'Etat moderne* — Paris (1968) p. 21.

(53) *The Law of War...* — cit., pp. 15 — sgs.

(54) *Id.*, p. 16.

veu-se também, e por forma cada vez mais extensa e intensa, num combate entre armas teleguiadas ou, até, autoguiadas. E com isto cresceram enormemente as possibilidades de erro por avaria ou simples desregulação. Mesmo «inteligentes», as armas autónomas, ou quase, não são ainda susceptíveis de corrigir as suas falhas; nem, sobretudo, de em todas as contingências se manterem invariavelmente dentro dos limites estabelecidos pelo Direito da Guerra ou acatarem de modo apropriado os ditames de humanidade.

12. Uma apreciação global e a consideração destes novos dados impõe, relativamente às repercussões que não deixarão de vir a ter — e algumas começam mesmo a ser visíveis já — sobre a guerra aérea e a disciplina jurídica a que deverá ser submetida.

O crescente desenvolvimento e diversificação do emprego de mísseis e armas tele- e autoguiadas, mesmo em operações conduzidas com meios predominantemente convencionais, não são apenas de molde a fazer «diminuir a especificidade dos problemas relativos à guerra aérea»<sup>(55)</sup>. Mais do que isso, se tais mísseis e armas acabarem por se substituir aos meios aéreos tradicionais (que são, rigorosamente, vectores de armas e não armas), parecem antes conter em si a virtualidade de a eliminar: esses mísseis e armas integrar-se-ão no âmbito de operações terra-terra, terra-mar, mar-terra ou mar-mar, no qual se inscreverão quer sob a óptica do ponto de lançamento, quer sob a do alvo visado. O mesmo haverá que dizer dos ataques a partir de satélites, de plataformas espaciais móveis ou estacionárias, ou de corpos celestes, para onde os mísseis ou armas tele- ou autoguiadas tenham sido transportadas, desmontados ou completos, a partir da terra ou do mar. A diferença em relação ao combate terra-terra residirá então unicamente no facto de um dos termos da relação não ser a Terra. O critério para a sujeição aos regimes tradicionais da guerra terrestre ou da guerra naval, ou a novos regimes que levem em conta as suas particularidades, dependerá então apenas, muito provavelmente, de serem ou não tripulados.

Fortes razões há todavia para pensar que por largo tempo, ainda, a utilização dos meios aéreos tradicionais de combate se manterá, seja em teatros

---

(55) P. Reuter, *Droit International Public* — Paris (4.<sup>a</sup> ed. — 1973) p. 389.

restritos, seja sempre que os resultados a obter tenham carácter limitado. A especificidade dos problemas aferentes à guerra aérea tende, por isso, a perdurar; mas reclamando a revisão dos princípios gerais acolhidos no projecto de 1923, largamente excedidos pela experiência adquirida numa utilização, quasi ininterrupta, de mais de meio século.

*Armando M. Marques Guedes*





---

CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA  
DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

---



---

## CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

---

### *Estudo de geopolítica*

#### 8 — *O Atlântico decisivo*

Depois da batalha de Toro, constituiu-se um novo tipo de equilíbrio peninsular e seus complementos. Tinha a sua expressão no Tratado das Alcáçovas (1479). Equilíbrio que veio a desenvolver-se ao longo do reinado de D. João II; os seus componentes principais eram a unificação política da parte continental e mediterrânica da Península, assim como a completa independência do estado português, prolongado e diversificado para o sudoeste do Atlântico.

A orientação diplomática daí decorrente, para Portugal, assentava na exploração complementar de três parâmetros coordenados: a consolidação do domínio marítimo e costeiro, relativamente ao Atlântico africano, desde a costa portuguesa à Guiné, daí excluindo qualquer outra potência; uma neutralidade vigilante, dentro das possibilidades de equilíbrio interno, na Península Ibérica; a manutenção de todos os recursos para negociar e garantir o apoio da Santa Sé. Três linhas bem claras e definidas, executadas para alcançar o objectivo essencial de qualquer política externa: a segurança da área nacional.

Outras considerações relativas à Europa do Norte, sem serem dispiciendas, dirigiam-se ao âmbito das relações económicas, por um lado, e à radical exigência do Rei de Portugal, em impedir a deslocação para o Sul de quaisquer pretensões inglesas ou francesas de acesso directo ao Atlântico africano. Nesse sentido, logo no início do seu reinado, enviou a Inglaterra uma embaixada (Doutor João d'Elvas, 1482). Pouco depois, procurava assegurar compensações para o equilíbrio hispânico, tentando uma posição no reino de Navarra (através do casamento da infanta Dona

Joana) ou desenvolvendo as relações com a França (tratado de 7 de Fevereiro de 1485), sem que, no entanto, o domínio do Atlântico deixasse de ser o ponto basilar.

Portugal tinha, assim, uma esfera de influência própria, numa área bem definida. Adequada à sua superior capacidade técnica e militar de então, estava em condições de garantir, com risco mas eficiência, o seu exclusivo domínio, tanto pela força, como por negociações ou pressão diplomática, conforme os casos.

Como acontece sempre, as dificuldades da manutenção dos principais vectores da política externa portuguesa não decorriam só das relações entre os estados. Eram também acentuadas pelos problemas internos que D. João II enfrentava, com plena consciência do seu significado internacional. A experiência histórica portuguesa, aliada ao conhecimento das condições em que podia decorrer a centralização do Estado, confirmava a estreita ligação entre a política externa e a política interna, no apoio que as potências rivais de Portugal encontravam nos grupos políticos adversários de D. João II e do tipo de realeza que ele representava. Em face desta situação, D. João II isolou os partidários dos Reis Católicos. Para isso, aumentou os recursos e as áreas de influência (para Setúbal e para o Algarve) da pequena nobreza nacional; ao mesmo tempo, reduziu consideravelmente a autonomia militar dos grandes senhores, dentro do território português e que lhe era dada pelo grande número de fortalezas de que dispunham. Em face da insuficiência e lentidão do processo, o rei decidiu-se a promover implacavelmente a eliminação da importante corrente dos intervencionistas peninsulares portugueses, cujas figuras de topo, como os duques de Bragança e de Viseu, o arcebispo de Évora, o marquês de Montemor, etc., estavam estreitamente ligadas à Casa Real. Conhecem-se mal os projectos políticos dos adversários de D. João II, mas o que não sofre qualquer dúvida é a sua ligação com os Reis Católicos. D. João II acabou também por conseguir retirar-lhes o mais importante da sua capacidade de intervenção nas relações exteriores. Para isso, extinguiu as «terçarias de Moura» que comportavam a posse — em território português — de reféns da família real, entregues à guarda de personalidades muito próximas do Duque de Bragança e do Duque de Viseu, o que, durante algum tempo, foi usado como forma de pressão sobre o rei de Portugal.

A posição de vigilância peninsular — mais do que de neutralidade — estabelecida por D. João II foi mantida, até ao ponto, portanto, de correr o risco da guerra civil. Tudo lhe sacrificou. Mas deve dizer-se que a conseguiu impôr porque substituiu algumas das compensações europeias para o equilíbrio peninsular pelo domínio que exercia na área do Atlântico delimitada pelas ilhas da Madeira, Açores e Cabo Verde, a costa portuguesa e a costa atlântica da África até ao golfo da Guiné. Zona que dava finalmente grande alcance e poder de manobra à área metropolitana de Portugal: quem quisesse ter acesso às riquezas veiculadas pela nova área, tinha de aceitar o intermediário português. Por outro lado, a possibilidade de intervenção marroquina na Península tinha um obstáculo considerável nas praças portuguesas em Marrocos. No conjunto, o Atlântico luso-africano passou a definir uma área estratégica fundamental para o equilíbrio europeu. Este, a partir desta altura, passou a estar condicionado pela hegemonia de três mares: a zona do Norte, o mar Mediterrâneo e o sudoeste atlântico. Foi este que Portugal tinha organizado em termos estratégico-políticos, face à continentalidade peninsular. Função que acumulava com os recursos económicos a que, por ele, se tinha acesso e que aumentou ainda mais (nesse aspecto também) no reinado de D. João II, com as viagens até ao Congo, a obtenção de novos produtos (a pimenta da Guiné, ou malagueta) e a maior segurança no negócio do ouro (com a construção da fortaleza de S. Jorge da Mina).

Ao contrário do que, muitas vezes, se julga, o casamento do príncipe D. Afonso, filho de D. João II e herdeiro do trono de Portugal, não implicava qualquer unificação de monarquia portuguesa à espanhola, uma vez que, durante muitos anos, até 1498, a linha prioritária da sucessão ao trono de Espanha foi o príncipe D. João. Não deixa por isso, o casamento de marcar, por parte da coroa portuguesa, o regresso ao sistema de procurar em Espanha garantias dinásticas para a independência nacional. O processo, desde o século XIV que tinha sido interrompido, tendo passado a predominar os casamentos em Inglaterra, Aragão e com casas nobres portuguesas.

A ostensiva neutralidade peninsular de D. João II era acompanhada por uma atitude contratual com a Santa Sé, procurando a resolução dos diferendos reais e possíveis, através de negociações e cedências recíprocas. Deste modo, a pressão sobre os privilégios da Igreja portuguesa

facilitava o reconhecimento pela Santa Sé dos direitos portugueses aos novos mares; a extinção da exigência do *Beneplácito Régio* para a divulgação, em Portugal, dos documentos pontifícios, reflete a prioridade que, neste contexto, Portugal dava às relações com a Santa Sé.

A vigilância ou defesa do seu poderio oceânico, tanto pela força das armas — inevitável — como pelas garantias de direito internacional que pudesse obter, era o tema essencial da política externa portuguesa. Da rota da Guiné eram impiedosamente expulsos espanhóis, bretões, ingleses, ao mesmo tempo que se promovia, até, uma aproximação com as populações locais. D. João II veio tomar a designação oficial de Senhor da Guiné.

Nesta região, como aliás no próprio domínio do Atlântico (cuja importância para a Península Ibérica se tinha tornado uma realidade com três áreas distintas, de importância não sobreponível: o norte, o ocidente e o sudoeste), o concorrente mais perigoso para os portugueses, no ponto fulcral do sudoeste, era o vizinho mais próximo: a Espanha. Além da proximidade dos pontos de partida, a Espanha dispunha também de apoio junto à costa de África (as Canárias), assim como de uma excelente construção naval. Assegurava, portanto, um tráfego regular com a região que o direito internacional (o Papa), indiscutivelmente lhe tinha atribuído. Tanto Portugal como a Espanha o reconheciam como o *dominus orbis*, o senhor do Mundo e o Papa não deixava dúvidas sobre os direitos espanhóis às Canárias. O rei português não pretendia, nem julgava necessário fazê-lo, alargar para ocidente a zona marítima que mantinha sob a sua influência. A zona atlântica, para ele, essencial, não se afastava muito da costa de África, objectivo permanente dos seus esforços de expansão. A ideia de que a Índia se atingiria pelo contorno de África está implícita em todos os esforços do Príncipe Perfeito, tanto no que se refere à navegação, como no envio de viajantes para o Próximo Oriente. Assim, as propostas de Cristóvão Colombo que alterariam todo este plano, foram, muito naturalmente, recusadas. E são ainda as zonas africanas e índicas, assim como a segurança do regresso, que se pretende sejam garantidas no Tratado de Tordesilhas (1494) que, na verdade, mais não faz do que ampliar a novas áreas, os direitos que portugueses e espanhóis já, mutuamente, se reconheceram, no tratado das Alcáçovas, em 1479.

No último decénio do século XV, parecia pois perfeitamente definida a política externa portuguesa, com indiscutível coerência e especificidade que impedia variações ou hesitações: a defesa da rota da Guiné, a busca da rota da Índia pelo contorno de África, a neutralidade, na Península, relações de constante reciprocidade com a Santa Sé, presença mercantil e diplomática na Europa do mar do Norte, de modo a conter quaisquer avanços dos seus marinheiros sobre as novas rotas; vigilância rigorosa de modo a impedir qualquer incidência de dificuldades políticas internas sobre a política externa, pela compressão das relações internacionais da grande nobreza.

A diplomacia de equilíbrio e manobra vinha desembocar, sem se desmentir, numa diplomacia de força, indispensável para manter o domínio sobre novas, frutuosas, áreas e assegurar a defesa da independência — ou capacidade de intervenção — na Península Ibérica. D. João II é a expressão superior desta diplomacia de força e equilíbrio peninsular, assente numa poderosa base atlântica de apoio.

### III

#### DO EQUILÍBRIO AO CERCO

##### 1 — *A deslocação dos antagonismos*

O final do século XV iniciou o processo de transcontinentalização da civilização europeia que, por seus próprios meios, descobriu e atingiu as Américas e alcançou o acesso directo à Índia e a todas as civilizações daquela portentosa zona. Não obstante, o efeito desses factos sobre a vida europeia foi, durante muito tempo, meramente circunstancial e só, a pouco e pouco e por acção indirecta, veio a tornar-se num fenómeno capital que inicialmente não parecia ser. A Europa continuava absorvida pelos problemas do mar Mediterrâneo e do Norte, decisivos para as tomadas de posição quanto ao equilíbrio europeu. E só quando o Atlântico se revelou de alcance positivo para a solução dos seus velhos problemas é que se tornou objecto de um interesse mais profundo e sistemático. No final do século XV e nos primeiros tempos do século XVI, continuava ainda a ser uma área acessória e marginal. Durante esse tempo, prosseguia o

processo de centralização do poder nos diferentes, mais importantes, estados europeus, enquanto falhava a tentativa francesa para se impor na Itália. Os debates acerca da vida espiritual e religiosa exprimiam-se, dentro da ortodoxia, com uma autêntica preocupação de profundidade, levada até ao sacrifício. Isto é, enquanto manifestava ou impunha a sua transcontinentalidade, a Europa vivia intensamente, no interior das suas próprias fronteiras. Savonarola, excomungado é condenado à morte enquanto, noutros lugares, Leonardo da Vinci, Erasmo, Holbein e Miguel Ângelo, para só referir potencialidades triunfantes, dão diversos sentidos à arte do seu tempo. A mesma intensidade cultural se manifesta nas universidades, na vida religiosa, no pensamento político, na renovação da história, bases para o alargamento responsável da cultura, o grande fenómeno sociológico deste período. Nada disto, por outro lado, pode entender-se sem uma intensa diversificação das suas áreas produtoras e o fortalecimento dos seus meios de comunicação.

A tendência que vinha a definir-se, desde muito antes, para a formação de grandes estados ou para o seu reforço, atinge com Carlos V, um gigantismo que conduz ao desequilíbrio de todo o sistema político europeu e à necessidade, por parte de outras potências, de procurar meios de compensação para o enfrentar. Daí resultaram consequências, uma das quais — a mais duradoura ou definitiva — foi o alargamento do número das potências intervenientes nesse equilíbrio. Este passou a envolver, para se realizar, uma área muito mais ampla e forças muito mais variadas e não só as que se organizavam em Estado. É neste processo que se acentua a inserção do Atlântico no equilíbrio europeu e começa a penetrar no próprio seio da Europa, a intercontinentalidade, verificada no final do século XV com uma projecção assás reduzida. O caminho marítimo para a Índia e as comunicações com a América Central e do Sul passaram a dar a este oceano um papel cada vez mais importante. O mar Mediterrâneo, a pouco e pouco, ia deixando de ser o eixo do equilíbrio europeu, ou, pelo menos, o único eixo que definia a totalidade das forças europeias. Na verdade, após o Tratado de Cateau-Cambrésis (1559), que estabeleceria o equilíbrio europeu a partir da hegemonia na Itália, verificou-se que se a política papal tinha conseguido afastar daí as lutas para a hegemonia europeia, a definição desta última tinha entretanto que passar, inevitavelmente, a tomar em consideração o mar do Norte e o



oceano Atlântico. O mar Mediterrâneo encaminhava-se para se tornar, no conjunto da Europa, um ponto de apoio, a combinar com outros (').

No contexto geral, tanto o Império de Carlos V e depois o domínio de Filipe II de Espanha, como a resistência que encontram são fenómenos de definição europeia. Mas os poderes que se desafiam, tanto na Itália, como no Mediterrâneo, no mar do Norte, no oceano Atlântico ou mesmo no Índico já não são só os que têm definição regional. Quer isto dizer que, no século XVI, os conflitos alcançam na Europa uma dimensão continental, e desenha-se a perspectiva em que começa a tomar força a consideração intercontinental. Tanto a hegemonia dos Áustrias como o seu desafio impõem uma análise europeia e transeuropeia. Mas todo este confronto é ainda, tão-só, um duelo de poderes; nem é decisivo nem parece definido. Muito limitadamente se pode considerar um choque de civilizações, raças ou concepções de vida radicalmente antagónicas muito embora, em alguns casos, essas divergências se possam antever. A própria luta religiosa não pode definir-se como um confronto de culturas. Vemos católicos apoiar protestantes e maometanos; todos eles aceitam a situação sem excesso de dramatismo ou de compromisso. Isso não quer dizer que a decisão seja bem aceite. Mas o seu carácter de mero recurso é um facto indiscutível. E os próprios católicos, se censuram o facto tomam-no como uma consequência lógica da luta. Como tal, as potências envolvidas tinham de escalonar os seus aliados e planejar uma estratégia onde o que interessava era a coordenação dos recursos. A procura de vantagens e a continuidade das alianças passa a exigir um critério de compensações e apoios não só políticos e estaduais como os dependentes de movimentos religiosos, étnicos ou de posições regionais. Os estados são uma força mas não são a única a considerar. Critério de equilíbrio ainda recente, na sua dimensão e como tal precário. Nele, as populações, as sociedades, as nações, as religiões têm mais alguma coisa a dizer do que os estados. O equilíbrio dos poderes faz-se com forças opostas mas não necessariamente antagónicas. Este é tão negociável, como instável, aumentando o relevo das pequenas áreas, em rotas nevrálgicas. Surgem novos interesses estratégicos, face ao alargamento dos compromissos e

---

(') F. Braudel — *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, 1.<sup>a</sup> Ed., 1949.

das áreas de compensação que a técnica permite. Enquanto esta situação dura, os pequenos estados desempenham uma preciosa função na partilha do poder, uma vez que podem negociar as funções que desempenham nesse equilíbrio, facto que, como não podia deixar de ser, está de acordo com a tecnologia militar da época. Quando a área onde se encontram as potências secundárias tem pouco valor estratégico, a independência dos pequenos estados conserva-se. Quando essa área se torna essencial, as grandes potências tendem a querer alcançar o seu domínio. É nessa altura que a independência corre perigo. Na verdade, a integração, diminui, para a potência ocupante, o risco de perder a hegemonia na zona. Situação diplomática que oferece alguma novidade e que, durante séculos, veio a manter-se, com variadas posições relativas. Foi-lhe dada o nome de equilíbrio europeu e tornou-se uma das escolas da diplomacia europeia, tanto para assegurar posições, face às hegemónias, como para negociar paridades. Na verdade, raras vezes até à actualidade, a Europa enfrentou situações de uma hegemonia absoluta! Pelo menos, teve sempre tempo para estudar as conjunturas e organizar uma escola diplomática de equilíbrios, negociações, hegemónias circunstanciais, com vista a evitar situações irremediáveis. E todas as vezes que esse equilíbrio se pretendeu transformar em hegemonia discricionária, a consequência foi a derrota de quem a tentava, pela deslocação interessada dos apoios. Diplomacia essencialmente variável, esta europeia, tanto nas áreas de influência como nos recursos tecnológicos que manobra. Atingiu no século XVI, pela primeira vez, um alargamento continental e até mundial, no que se refere às áreas de desafio e apoio: o Índico, o Atlântico Sul, as Filipinas, o mar Vermelho já pesam na diplomacia europeia. Mas os centros de decisão não conhecem ainda, como se disse, um alargamento semelhante.

Um outro aspecto se revela, nesta altura, com força excepcional, acontecimento novo na política externa como é. Vai, nesse ponto de vista, afectar o próprio conceito de tolerância. Com efeito, complementar desta formação dos grandes estados e do reforço das instituições, surgem os fenómenos perturbadores dos movimentos minoritários que, sob variadíssimas formas, põem em causa a capacidade orientadora dos estados absolutos. Por outro lado, chamam eles a atenção para aspectos novos da vida social ainda não assimilados ou apreendidos dentro da orgânica política já estabelecida. Decerto que esses movimentos minoritários não revestem

---

todos a mesma amplitude ou gravidade, mas a sua existência simultânea é que põe um problema político interno e externo de grande profundidade e em diversos sentidos. O primeiro, teórico, é o de procurar saber como é que um estado é representativo, de quê e de quem. O segundo diz respeito ao processo prático de assegurar a canalização das forças sociais para o estado absoluto. Pensado e realizado para a nobreza, para os corpos organizados do clero, da nobreza, das cidades ou do funcionalismo, todos eles pressupunham coincidência de pontos de vista, com o essencial do Estado. E quanto aos corpos sociais não encontram via de representação política?

E como conhecer a representação das nações e áreas vencidas? E quando as instituições perdiam força de pressão junto do estado, embora mantivessem capacidade social e coordenadora? A complexidade das formas tomadas era superior à capacidade política do absolutismo. Por outro lado, ainda, ao impor-se aos grupos étnicos vencidos ou dominados ou a grupos culturais e religiosos divergentes, como mantê-los vencidos e produtores? Desprovidos da representividade, muitos deles pretendiam recuperá-la, através de alianças com grupos mais poderosos ou até estados. Como garantir-lhes a «fidelidade»?

A combinação de antagonismos diferentes para se enfrentar um inimigo comum torna-se um processo político corrente no século XVI. Esses mesmos movimentos políticos, religiosos, étnicos, económicos, etc., caracterizam-se todos pela impossível assimilação dentro do Estado onde existem e levam à constituição de formas novas de pressão de uns estados sobre outros. Podem citar-se as «comunidades» hispânicas, cuja revolta foi encabeçada por Juan de Padilla e que Carlos V só conseguiu dominar, ao fim de alguns anos de luta. Outro, de importância primacial, foi a Reforma religiosa, logo aproveitada por Francisco I como forma de resistência contra Carlos V. Citemos a revolta dos camponeses na Alemanha, dos mouriscos de Espanha, a resistência dos católicos ingleses, dos cristãos-novos portugueses e espanhóis, das etnias em poder de austríacos e turcos, franceses ou russos, etc. Este fenómeno tem igualmente incidência directa na estrutura das relações internacionais deste período: o equilíbrio assenta não só na força dos estados e na função dos territórios, como na intervenção de grupos sociais e religiosos, dotados de capacidade de decisão, embora tenham insuficiente ou nula representação política directa.

A estas circunstâncias, acresciam outras ligadas à própria estrutura do Estado, tanto no plano político como social. Na verdade, por todo o século XVI, a sociedade representada pela monarquia absoluta era constituída por uma série de corpos especializados e até autónomos, unificados pela ordem política do poder absoluto e por uma hierarquia cuidadosamente definida, quanto à posse da terra, aos serviços diplomáticos, militares, de justiça, segurança, cobrança de impostos e outras formas administrativas. A realeza fornecia poder e legalidade e impedia que os privilégios perdessem função pública. Este equilíbrio entre o poder absoluto dos reis e os corpos sociais especializados e por isso privilegiados, era tão característico da nobreza como do clero, dos órgãos locais, dos mesteres ou do funcionalismo. A perturbação de qualquer destes corpos sociais ou o abuso dos seus privilégios provocava alterações que a realeza amortecia, tentando que o equilíbrio entre todos eles mantivesse a consciência da sua solidariedade social. Por vezes, privilegiava os mais poderosos, como forma de alcançar aliados. Era fácil às potências rivais fomentar a descoordenação das categorias sociais estabilizadas pela monarquia absoluta e fazê-las intervir, como pressão na política externa. A realeza e os grupos que mantinham a coordenação social defendiam-se vigiando o equilíbrio social, não raro por meio de órgãos repressivos, adaptados às condições sociais e culturais de cada estado. A sociedade mantinha-se como um conjunto de grupos privilegiados que se vigiavam no aproveitamento dos privilégios. A monarquia dava-lhes a unidade e a capacidade colectiva. A sociedade funcionava assim como um corpo hierárquico de funções necessárias, só eficazes em coerência. Esta última dependia não só da força do poder central como do ajustamento constante do todo social às alterações que se davam no seu seio e que são muito mais de estrutura do que de classe. Como quer que seja, a coerência interna do estado era defendida pelo poder central e pela hierarquia social. A sua alteração ia afectar a política externa. A existência de grupos minoritários punha em causa essa coerência social e a força do estado, essencialmente política. A consequente vigilância dos grupos minoritários era a condição da capacidade do estado, pois, de outro modo, eles seriam aproveitados pelo adversário.

É também neste contexto, que é preciso analisar a renovação e amplitude de um processo de intervenção económica da mais remota tradição: o corso. Com as descobertas marítimas, a circulação de mercadorias de qualidade, a multiplicação de mercados, a guerra económica e o domínio

exclusivo das rotas ricas, o curso renovou-se. Recebia apoio tanto dos estados interessados, como da colaboração de áreas estratégicas mal vigiadas. Havia licença para «correr a costa» passada pelas autoridades. Assim como havia regiões que, mercê da sua autonomia, aplicavam os seus navios a essa rendosa actividade, sem que o poder central as pudesse tolher. Expressão muitas vezes da insuficiência do poder do estado, era, sobretudo, uma forma de assumir compromissos com outras potências, sem ter de os cumprir, na medida em que se dizia que determinadas áreas e populações escapavam à acção do poder central. A única resposta para esta argumentação era apreensão, pura e simples, de navios e mercadorias, correndo o risco de conflitos diplomáticos com a entidade que exercia o poder central. Deste modo, o curso tornava-se uma forma de averiguar a capacidade de defesa e de retaliação de um estado. Se este a não mantinha, o seu tráfego era ainda mais atacado, a vida dos seus nacionais posta em perigo; diminuía a respeitabilidade ou eficácia das suas leis, isto é, do poder, em todos os domínios. Realizar e enfrentar o curso era uma prova de força internacional, de que nenhuma potência desistia e de que nenhuma potência estava livre. Fonte de constantes conflitos, a projecção que teve nas relações internacionais é igualmente directa, uma vez que, naquelas condições, ninguém podia renunciar a tão importante meio de informação e de enriquecimento. Por aí se verificava a fragilidade dos poderes que os estados se atribuem e a facilidade com que podiam ser desafiados. Por outro lado, o curso salientava a mudança radical ocorrida no século XVI, quanto ao confronto das potências europeias; este deixava de se exercer e de se definir só pelas áreas próximas da Europa. O equilíbrio europeu deixava de poder prescindir do que se passava nas rotas do oceano Atlântico e do Índico.

Para garantir a navegação do México e do Peru, a Espanha precisava das linhas portuguesas; para o tráfego da Índia, Portugal necessitava da segurança das costas atlânticas e do apoio naval espanhol. Por sua vez, a França e a Inglaterra verificavam que não podiam atingir a poderosa monarquia hispânica, atacando só os seus territórios europeus. Precisavam estar presentes nas rotas dos seus navios. Pela força do tráfego e do comércio, o âmbito da Europa e do seu equilíbrio alargava-se ao mar e a distâncias insuspeitadas. Já não estava em jogo o lago mediterrânico mas o largo oceano.

Havia, evidentemente, um condicionamento cultural e tecnológico para esta situação. Revelava-se claramente nestes acontecimentos a superioridade económica e cultural do mundo europeu, orientado, sobretudo, para a eficiência. Nessas condições, era possível à Europa alargar consideravelmente a área da sua influência e considerar a possibilidade de transferência dos fundamentos da sua civilização para outras áreas. Dispunha de recursos técnicos e produtivos para alcançar o domínio de centros comerciais abastecidos por produtos seus.

Neste conjunto de novas forças, o Mediterrâneo e o Mar do Norte, na Europa, continuavam a ser áreas essenciais mas já não eram suficientes. As guerras de Itália continuarão ainda a ter um papel basilar mas os acontecimentos das áreas envolventes passam a ter mais influência que antes: no Mediterrâneo Oriental, os turcos; no Atlântico Sul e Africano, espanhóis e portugueses. Pela mesma altura, os turcos atacavam nas planícies húngaras e chegavam às portas de Viena. Apesar da vitória de Mohacs (1527) logo se verificou que as possibilidades de «invadir» a Europa, continuavam a ser extremamente diminutas: a capacidade militar turca, no plano tecnológico, é sobretudo europeia; sem os recursos que daqui recebia não poderia sequer aproximar-se das fronteiras europeias. E quando a guerra contra o turco começa a envolver suas áreas mais povoadas e defensáveis, a ameaça de conquista esboroa-se. Mesmo nos piores momentos, o perigo turco não podia efectivar-se em concreto, embora as rivalidades mediterrânicas impedissem que o seu afastamento fosse definitivo

Não obstante, seria errado supor que neste choque de potências sem prejuízo da procura de equilíbrio, não houvesse também uma disposição para suscitar problemas de natureza ideológica através daquilo a que chamaremos um aparelho de propaganda e de justificações, de modo a manter aliados, colaboradores e audiência. Carlos V e os seus sucessores, assim como os adversários, tinham posições ideológicas e programáticas, políticas, sociais, religiosas e até culturais. Podemos mesmo dizer que o programa de Carlos V envolvia projectos de realizações práticas no sentido da coordenação de povos e nações, sem perder de vista, evidentemente, a necessidade da sua hegemonia. Por sua vez, a resistência a Carlos V, como constituía só por si uma verdadeira política de sobrevivência, não precisava apresentar grandes razões, além dessa. Carlos V precisava de apresentar propostas exequíveis e claras, de forma a poderem resistir à propaganda do adversário e mesmo a enfraquecer

o receio que a sua superioridade europeia afectasse a sobrevivência dos outros povos, para além do Estado francês. Um desses projectos de Carlos V era a necessidade da unidade religiosa contra os turcos, contra luteranos e calvinistas. A sua realização ou execução competia ao imperador. Outro projecto era a ideia de que havia vantagem para todas as áreas regionais independentes se integrarem em unidades políticas mais amplas. Um terceiro, era a garantia de um governo absolutista na direcção do estado, respeitando embora os privilégios regionais e sem esquecer a unidade religiosa, suporte da idoneidade do governante. Carlos V tendia mesmo a apresentar-se como o portador do conceito de *Republica christiana*, cuja principal vantagem seria substituir as guerras por debates e decisões garantidas por um poder real forte e adequadamente centralizado. Defendia ainda que, muito embora os privilégios particulares fossem aceites, não podiam colidir com as exigências da unidade para as forças políticas, sociais e militares intervenientes.

Esta tentativa de coordenação entre a posição particular das regiões autónomas e a orientação geral do Grande Estado era um elemento básico da política de Carlos V. Em suma, o princípio de uma lei política geral, coordenadamente aplicada, era a fórmula expressiva da posição política de Carlos V, que a levava até onde os interesses do seu império o permitiam. Não ia pois muito longe. Os direitos do particular eram, quase sempre, a razão essencial e profunda dos seus adversários.

Praticamente, o Atlântico estava na mão das monarquias ibéricas, enquanto Carlos V mantinha a hegemonia no Mediterrâneo, enfrentando aí franceses e turcos, tentando mesmo a conquista de praças de África. Mas a política francesa de aliança com os turcos conseguia que o domínio de Carlos V no Mediterrâneo, limitado ao essencial, nunca fosse bastante. Em meados do século XVI, a Casa de Áustria divide-se em duas dinastias separadas: uma governa a Áustria, outra governa a Espanha. Filipe II, o sucessor de Carlos V na Espanha e na Flandres é o rei dominante no mar. As posições no mar do Norte influíam cada vez mais no Mediterrâneo, sem que a recíproca fosse verdadeira. O Império alemão com base na Áustria, enfrentava os turcos e dominava na Europa Central.

No que se refere à França, ao conquistar Calais (1568) revela a alteração radical da sua estratégia, também expressa no Tratado de Cateau-Cambrésis, canto de cisne da Itália como factor decisivo do equilíbrio europeu. A França

deixa de dar feição exclusiva à sua política externa através do Mediterrâneo e do mar do Norte. A rivalidade entre a França e a Espanha tinha-se transferido para o Atlântico. A pouco e pouco, as guerras da Itália iam-se tornando incompreensíveis. Neste segundo e terceiro quartel do século XVI, o eixo da vida europeia, sem se transferir integralmente para o Atlântico, encontrava-se numa situação bipolar, com toda a instabilidade que a reformulação das áreas estratégicas sempre implicam.

As potencialidades do Atlântico estavam ainda muito longe de se realizar. As potências marítimas do mar Norte ainda não intervinham na plenitude das possibilidades no conjunto do Atlântico e tentavam, pelo curso, as primeiras infiltrações. Por seu turno, a Espanha de Carlos V e de Filipe II constituíram um corpo centralizado que foi capaz de organizar uma estrutura administrativa e militar em condições de garantir o tráfego, assim como os próprios centros de consumo.

O acordo entre os dois países — Espanha e França — era essencial para garantir os interesses marítimos, mas era impossível de se conseguir em todos os domínios e áreas. A guerra era a situação corrente.

## *2 — O alargamento das responsabilidades.*

A chegada de navios portugueses à Índia (forma de expressão da chegada da Europa) depois de Cristóvão Colombo ter atingido a América Central, seguindo-se a descoberta do Brasil, veio alterar radicalmente o alcance, significado e função da zona geográfica de compensação estratégica e valorização económica definida no Atlântico Sul, ao longo da costa africana e tendo como balisas a ocidente as ilhas dos Açores. De certo modo, o papel de área estratégica de compensação e segurança no equilíbrio peninsular passava para segundo plano e longe de dividir portugueses e espanhóis, passava a aproximá-los. Uns e outros estavam, sobretudo, interessados em manter afastadas as marinhas corsárias do Norte da Europa que pretendiam capturar as ricas cargas trazidas pelas novas vias comerciais, para onde eram canalizados diversos excedentes da produção europeia. Nessa área do Atlântico, as frotas portuguesas e espanholas reagrupavam-se, reabasteciam-se ou faziam as reparações urgentes, no fim das longas viagens que sujeitavam os navios a violento desgaste. Era aí também, que podiam mais facilmente ser atacadas pelo curso ou este podia tentar o acesso directo às novas linhas de tráfego.



Assim alterado e de uma forma tão profunda como irreversível, o papel da área do Atlântico Sul tornou-se diferente, além de ficar sujeito a incidências mais variadas. Acabou mesmo por envolver a necessidade de colaboração entre portugueses e espanhóis tanto para defender como para considerar o aproveitamento estratégico, agora tão diferente do que tinha sido no tempo de D. João II.

Sem dúvida que, nessas alterações começou por ter papel importante a chegada dos portugueses ao Índico, não só pela natureza das riquíssimas cargas daí trazidas, como também pela incidência que a luta pela hegemonia das rotas índicas veio a ter no Mediterrâneo.

O oceano Índico, visto da Europa, à distância, formava uma zona única (por muito que o ignorassem os seus próprios habitantes). Mas eram, sobretudo, os acontecimentos ocorridos na área do Mar Vermelho e o desenho de forças aí esboçado que ia influir no mar Mediterrâneo, na costa do Malabar e em Ormuz, enquanto Malaca era o ponto sensível relativamente às forças do Extremo Oriente. Zona bem diferenciada, os portugueses, estranhos aos problemas específicos dela, tomaram-na, para efeito do seu domínio, como um todo — que também o era — e nessa orientação se mantiveram, durante toda a primeira metade do século XVI. Só depois é que acabaram por aceitar o predomínio das características locais.

Afonso de Albuquerque teve a percepção estratégica da globalidade do Índico e actuou em consequência para a organização do seu domínio imediato e para as bases da presença portuguesa naquele oceano. Nesse sentido estruturou uma estratégia de compensações e de equilíbrio entre as diferentes regiões índicas. Acaso essa interpretação acerca da hegemonia no Índico, verdadeira no início, terá sido uma das razões da dispersão da presença portuguesa naquele oceano que se manifestou pela presença de dezenas de fortes e guarnições, desde a entrada do mar Vermelho, até Ormuz e à costa do Malabar, transbordando ainda para outras regiões mais distantes. Os responsáveis portugueses, educados sobre os princípios da estratégia do equilíbrio compensado, praticado durante o século XV e que levou Portugal a criar uma zona atlântica sua, não tiveram dificuldade em se aperceberem de uma complementaridade de tipo semelhante (embora de diferente dimensão), no oceano Índico. Mas numa área daquela amplitude não podia ser a única maneira de considerar as suas possibilidades.

De início, os problemas do caminho marítimo para a Índia foram postos, sobretudo, no plano das relações comerciais: os portugueses apresentaram-se como meros compradores de especiarias. O objectivo inicial era o estabelecimento de relações comerciais regulares e eram essas as «instruções» levadas por Vasco da Gama. Mas a evolução dos acontecimentos veio a revelar que as relações puramente comerciais não eram fáceis — dada a concorrência da linha de tráfego do Mar Vermelho, muito mais rápida. As relações diplomáticas eram ainda mais difíceis e em certos casos impossíveis, como se verificou na viagem de Pedro Álvares Cabral. Só uma posição de força poderia manter os portugueses no Oriente, ajudada por uma estratégia que se opusesse às relações regulares da rota do mar Vermelho com Calcut, enquanto se não montava a rota do Cabo com um volume de transacções que a tornasse rentável. Foi o que os governadores portugueses rapidamente entenderam e que Afonso de Albuquerque teorizou, com fortes consequências, tanto na tonelagem dos navios aplicados ao tráfego, como na organização administrativa e política das instituições portuguesas que lá vieram a estabelecer-se, incluindo o próprio critério político de dar uma capital à presença portuguesa no oceano Índico. Mas a mais importante consequência desta necessidade portuguesa foi a subalternização dos interesses regionais, muito mais poderosos de que inicialmente se supôs e que absorviam os governadores locais. Estas duas dimensões — a local e a global — contribuíram muito para o desencontro da acção entre os governadores gerais e vice-reis, (ocupados ou instruídos na estratégia global do Índico) e os governadores regionais, capitães de fortaleza, etc., cujas solicitações locais de modo algum coincidiam ou se integravam naquelas perspectivas de uma estratégia índica. Desse desencontro nunca se conseguiu recompor o domínio português do Oriente, dispersando por uma área extensíssima a sua capacidade de intervenção. Mas deve-se à estratégia global o não poderem ter sido expulsos do oceano Índico, como exuberantemente se provou com o cerco de Diu em 1537. Só que, quando a acção local adquiriu preponderância (quando a presença europeia se tornou irreversível, partilhada por portugueses, holandeses, ingleses e outros), os portugueses estavam menos preparados do que os seus concorrentes, dado o custo da sua instalação política e a dispersão da sua presença militar, para o aproveitamento económico do rico comércio local do Oriente e que pouco tem a ver com o comércio internacional. E, no entanto, os portugueses praticavam também esse comércio local e conheciam-lhe o alcance.

Em suma, a política diplomática portuguesa do oceano Índico visava não a conquista mas o equilíbrio de forças internacionais e locais, de modo a impor o seu tráfego com a Europa. A experiência do equilíbrio peninsular, a dura escola de Marrocos e da Guiné, assim como a implacável defesa das rotas forneciam os elementos aplicados por vice-reis e governadores da Índia, nas suas relações com as entidades locais — reis, príncipes e potentados. A força era um elemento imprescindível, mas de modo algum suficiente. Facilmente o compreende quem analisa a forma como os portugueses vieram a garantir a sua presença no Índico, tão valiosa para os portugueses como para os locais. Para com eles, não é dispendioso verificar-se que ela significava o estabelecimento de relações directas com a Europa, sem necessidade de um intermediário estranho à Índia e aos europeus. Novo porém era que o equilíbrio da região resultava de elementos políticos e militares oriundos de outras áreas, e até aí sem qualquer contacto: Portugal, Império Turco, Europa, mar Vermelho e Próximo Oriente. Eram eles que definiam a política externa dos múltiplos estados do Índico. Deste modo, a alteração do *statu-quo* da área índica dependia do que se passava no mar Vermelho ou no Próximo Oriente. Este facto exprime-se pela primeira vez (1509), com toda a clareza, quando D. Manuel recebe a queixa que, junto do Papa, apresenta o sultão da Babilónia acerca da acção dos portugueses na Índia e ameaçando represálias em Jerusalém. Não obstante, a recíproca só indirectamente era verdadeira. Quer dizer, as decisões do Índico, tomadas com um enorme esforço e dispêndio de energias de toda a ordem, tinham no século XVI uma incidência limitada no equilíbrio europeu e vieram, até, acrescentando-se às condições provenientes da descoberta da América, a enfraquecer, para Portugal continental, as possibilidades estratégicas de defesa que a área do Atlântico Sul antes lhe tinha facultado.

Em compensação, o descobrimento do caminho marítimo para a Índia e a conseqüente remessa para a Europa das especiarias adquiridas num mercado exigente e competitivo, impunha mudanças consideráveis na política externa portuguesa, quer pelo aparecimento de novas zonas de interesse para Portugal, quer pela formação do equilíbrio de forças em bases diversas e menos seguras. Na verdade, as exigências económicas decorrentes do tráfego assim estabelecido, provocavam, em Portugal, um aumento intempestivo do interesse pelos estados do Norte da Europa, dotados de

excelentes mercados consumidores mas de muito reduzida incidência geopolítica, uma vez que não tinham qualquer papel obrigatório no equilíbrio peninsular, caso fosse necessário invocá-lo. Por uma vez, os interesses solidários da Espanha, na mesma área do Atlântico Sul tiravam, a este último, capacidade da sua aplicação autónoma por parte de Portugal, caso se tornasse indispensável procurar forças exteriores à Península para defender a independência. Os acontecimentos do Mediterrâneo tinham de ser seguidos com todo o cuidado, pois a acção dos turcos, aí desenvolvida ia reflectir-se na evolução do Índico.

Portugal, no primeiro quartel do século XVI, aproximava-se das áreas do equilíbrio europeu, mas perdia autonomia quanto às áreas para equilíbrio peninsular de que podia dispor e que tinha cuidadosamente construído. Na grande luta entre a França e a Espanha que se desenvolvia em todos os mares e centros de decisão europeus, a neutralidade tradicional da coroa portuguesa tornava-se difícil.

### 3 — *Os acordos peninsulares*

Três anos depois da sua subida ao trono, com a morte do príncipe D. João, herdeiro do trono de Espanha, o rei D. Manuel, casado com D. Isabel, ocupa, com ela, a posição de herdeiro do trono de Castela e Aragão, por morte dos Reis Católicos. Nessa qualidade, vai a Espanha e é como tal recebido, em Castela e Aragão, enquanto o filho daquele casamento é jurado herdeiro dos três reinos da Península. Mas esta tentativa de renovação do sonho de D. Afonso V — a unificação da Península, a partir do oceano Atlântico — teve pouca duração. O grandioso herdeiro morre, como já tinha morrido a mãe. D. Manuel volta a casar, com uma princesa desta vez distanciada, quanto à probabilidade de herança do trono espanhol. Ao mesmo tempo, as responsabilidades da organização do tráfego da Índia e a necessidade de assegurar uma posição hegemónica no Atlântico-africano, faz D. Manuel regressar à neutralidade peninsular, à procura de relações privilegiadas com a Santa Sé. Novo é o reforço indispensável, permanente e privilegiada da posição portuguesa na Flandres, mercado essencial para a venda da especiaria e para a compra do cobre, indispensável ao tráfego indiano. Neste contexto, a posição hegemónica no Atlântico Sul não é abandonada, antes tem uma orientação muito característica: a consolidação

da influência portuguesa em Marrocos, de modo a dar aos portugueses a posição única na costa marroquina, que, com a posse das ilhas, tornava a sua hegemonia absolutamente segura. Várias e amplas campanhas, a conquista de novas cidades e a celebração de pazes com importantes grupos mouros do Magreb dão todo o sucesso a esta política (conquista de Azamor, 1514). Ao mesmo tempo, D. Manuel negocia, com os espanhóis uma divisão de influência em Marrocos. Fernando o Católico, tenta iludir essa partilha mas o rei de Portugal opõe-se-lhe com eficaz determinação. Pela mesma altura, acentuava-se o curso francês, enquanto, através de Aragão, a Espanha mantinha interesses mediterrânicos muito definidos. São eles que conduzem Fernando o Católico a uma guerra irreprimível com a França. D. Manuel procura expressamente a neutralidade, decerto que difícil de manter, porquanto no mar, é constante o ataque de corsários franceses e navios portugueses e os navios espanhóis não podem deixar de procurar abrigo em portos e áreas portuguesas. O problema ainda se agrava mais com a presença de franceses no Brasil, ao mesmo tempo que a posição espanhola no Magreb não é de uma lealdade exemplar. Desenha-se melhor a situação nova. A principal ou única base de manobra é a estrita neutralidade portuguesa, não só na Península como na Europa, tentando preservar o máximo de influência marítima no Atlântico Sul. O poderio naval português era incontestável, não só pela capacidade dos seus navios como pela solidez dos pontos de apoio, portos e populações, ao longo da rota. Empregando a linguagem moderna, Portugal assenta essas suas rotas num rosário de bases e pontos de apoio que, na tecnologia naval da época, eram a base essencial para o tráfego com o Oriente e o Brasil. A resposta de D. Manuel à nova situação de um mar desafiado por franceses, bretões e ingleses e à concorrência espanhola é pois uma marinha de guerra poderosa, apoiada numa série de fortalezas e feitorias. O equilíbrio que D. Manuel assim conseguia, só impunha que se cumprissem os acordos internacionais e não houvesse conflito de áreas entre portugueses e espanhóis, aliados rivais. Foi o que veio a acontecer.

Durante os primeiros quinze anos do século, este *statu-quo* europeu foi acompanhado pela organização diplomática e estadual do Oriente. No final de 1520, os portugueses continuavam numa situação difícil, incapazes de vencer o tráfego pelo mar Vermelho. E ocorrem, nesta altura diferentes acontecimentos que vêm pôr em grave perigo todo o sistema

diplomático e de equilíbrio de forças nas diferentes áreas de presença portuguesa. O primeiro é a já referida concorrência dos franceses ou bretões na costa portuguesa, na Guiné e no Brasil, antes de poder recenter-se a sua concorrência no caminho da Índia. Outro foi a subida de Carlos V como imperador «alemão» e rei de Espanha, com influência no próprio mercado de venda das especiarias. Finalmente, um terceiro foi a viagem de circum-navegação realizada por Fernão de Magalhães, pela qual se revelava um caminho «espanhol» para busca da especiaria: as Molucas. Aparecia assim a primeira hipótese de um rival europeu dos portugueses no oceano Índico: precisamente o seu vizinho espanhol. A teoria diplomática portuguesa da neutralidade peninsular, a definição de um equilíbrio índico, entre estes portugueses e turcos, ia sofrer um desafio integral.

O conflito determina-se com um incidente precisamente iniciado em Santiago, Ilha de Cabo Verde. Aí tinha aportado o navio espanhol *Vitória* que regressava desta viagem de circum-navegação; foi imediatamente apresado. No entanto, uma parte da tripulação conseguiu fugir, e chegou a S. Lucar de Barrameda, a 9 de Setembro de 1521. A actuação das autoridades portuguesas provocou uma reacção imediata por parte de Carlos V que exigiu a saída da sua Corte do embaixador português. Daí resultou uma situação inevitavelmente tensa entre os dois países peninsulares. Era a que se mantinha no início do reinado de D. João III, também em 1521.

O Tratado de Tordesilhas tinha, como se viu, dividido as áreas de expansão de Portugal e da Espanha. Importava evitar que houvesse áreas que pudessem escapar a uma clara e insofismável indicação da zona de influência a que pertenciam. Ora, com as Molucas surge uma área controversa: o confronto era inevitável.

Era evidente que, neste diferendo, para se poder garantir o acordo diplomático, a medida das distâncias tinha de ser semelhante, o que não sucedia. A medida do comprimento do grau de latitude usada pelos portugueses era muito mais exacta do que aquela que os cartógrafos e pilotos espanhóis utilizavam. Não obstante, isso era de pouca importância, dado que não havia meios de, por essa via do rigor geográfico, ultrapassar o diferendo. Por outro lado, tanto o hemisfério ocidental, como o oriental, eram pouco conhecidos. Não admira pois que a primeira «conferência» de Elvas-Badajoz (1524) terminasse sem que fosse possível chegar a acordo. No entanto, os portugueses invocaram o único argumento irresponsável, mas

fora da argumentação técnica ligada ao Tratado de Tordesilhas: podiam provar a presença portuguesa, nas Molucas, antes da chegada dos barcos espanhóis. Tinha sido esse o mesmo tipo de argumentação espanhola para justificar a posse das Canárias, quando os portugueses pretenderam disputar-lhas.

Fosse como fosse, a viagem de circum-navegação (de cujo empreendimento, Carlos V avisou o rei português) conduziu ao aparecimento de uma área de posse indeterminada: aquilo a que o Tratado de Tordesilhas tinha querido evitar. Por ela se definia uma terceira via para o tráfego das especiarias — ou de algumas delas — além da rota do Cabo e do mar Vermelho. Tinha Carlos V interesse em explorá-la?

A cisão aberta na unidade diplomática da Península Ibérica, antes garantida pela partida de Tordesilhas, no que se refere ao direito de tráfego nas rotas e de domínio dos territórios, ocorria na altura em que, na Europa, Carlos V enfrentava a resistência de Francisco I de França e as tropas de ambos se chocavam na Itália. Verificava-se ainda, por sua vez, que a França pretendia instalar-se no Brasil e preparava navios para atingirem a Índia. Quer dizer, Portugal enfrentava dois pretendentes às suas rotas essenciais do Atlântico: no caminho da Índia, a França que, em 1527, havia de conseguir fazer chegar marinheiros seus a Madagáscar; a Espanha de Carlos V que pretendia atingir pelas Molucas o mercado produtor de especiarias.

Quando o reinado de D. João III se inicia já este grave problema da interferência das duas grandes potências europeias nas rotas portuguesas era um facto. A ele, o rei condiciona inteiramente a política externa portuguesa procura, incansavelmente, dar-lhe uma solução. Não podia ser nem imediata nem definitiva, uma vez que se tornava indispensável criar, na política externa, em desenvolvimento, uma definição que estabelecesse as compensações máximas possíveis com as potências rivais, com o fim de assegurar as rotas. É esta situação que vai impor a solução que tinha sido impossível de obter, em 1524. Com o tratado de Saragoça (1529), Carlos V «vende» a D. João III os seus possíveis direitos sobre as Molucas. Mas o que a solução prova é a prioridade das questões europeias sobre as ultramarinas. Carlos V precisava da colaboração de D. João III, na Europa; precisava do apoio da área do Atlântico Sul para todos os seus problemas na Europa. Por outro lado, não dispunha de um aparelho de tráfego para

explorar uma nova rota de especiarias e ainda por cima não podia perder um aliado na Europa que inevitavelmente iria favorecer a França que, pela mesma altura, tentava também chamar a si a Inglaterra.

As exigências e condicionamentos do equilíbrio peninsular, acrescentavam-se e seguiam-se, agora, os condicionamentos do equilíbrio europeu, onde a Península se encontrava envolvida, desde o Mediterrâneo ao Atlântico, sem esquecer as pressões continentais. Na luta implacável entre Carlos V, imperador alemão e rei de Espanha e Francisco I rei de França, tentava definir-se a hegemonia do Mediterrâneo, ainda a chave da Europa. D. João III era solicitado por ambas as partes. Embora fosse bem claro que o rei de Portugal não podia apoiar a França, não podia definir de uma forma tão clara essa sua posição. Francisco I, ou os responsáveis das áreas que dependiam dele, atacavam o tráfego português da Índia e da Guiné, tentavam instalar-se nele, assim como no Brasil. Mas, ao mesmo tempo era importante que se mantivesse a pressão política sobre o imperador, de modo a impedir que a hegemonia deste se tornasse total. Era essa a base dos acordos políticos solicitados para a Europa por Francisco I a D. João III, enquanto se mantinha nos mares em violenta confrontação. Por sua vez, Carlos V tinha, como se disse, interesse no apoio de D. João III, tanto por esses mesmos motivos como pela preciosa linha de costa e pelo extenso número de ilhas e portos que o rei português lhe podia facultar, para acolhimento ou protecção dos navios espanhóis, em tráfego e tantas vezes em luta.

A estas mútuas vantagens acrescentava-se o apoio, de interesse para Portugal que Carlos V concedia à manutenção das praças portuguesas em África, mais seguras com o apoio da Andaluzia. No meio de tudo isto, ocorria uma viva pressão de Francisco I no sentido de obter vantagens comerciais e coagir D. João III a dar-lhe apoio financeiro: afinal um «pagamento» para a recusa na concessão de cartas de corso a súbditos franceses contra Portugal. Nesta oscilação de interesses e pressões, D. João III praticava uma tática dilatória, muito da sua predilecção. Esperava certamente que Francisco I fosse colocado em situação de inferioridade na luta contra Carlos V. Ao mesmo tempo, não lhe convinha afastar-se inteiramente de Francisco I, com vista a caucionar ou garantir capacidade de manobra, recuo e pressão, nas negociações, que efectuasse com Carlos V, seguro que este tinha cedido, quanto à posse das Molucas por razões «europeias». As suas inclinações iam, muito provavelmente para este último, tanto



mais que, desde 1527, era, duplamente seu cunhado. Mas também lhe não convinha pôr de parte as ofertas e as solicitações de Francisco I de França, quanto mais não fosse para não estar desamparado de apoio europeu, caso surgissem perigos peninsulares, uma vez que a Inglaterra continuava a ter um peso secundário no equilíbrio geral. A ligação entre Carlos V e D. João III, ou seja da Espanha e Portugal, era incontestável mas não indiscutível, tanto mais que, além da pressão peninsular, Carlos V tinha forte interferência no principal mercado consumidor da pimenta e nos produtos mais importantes para assegurar o tráfego oriental: a prata e o cobre. E enquanto D. João III mantivesse o domínio — ainda que compartilhado, — do Atlântico Sul, ao lado de uma forte posição marítima, tanto pela sua marinha mercante, como de guerra, assim como a possibilidade de negociar com a França, através do oceano, Portugal podia estar seguro da sua independência e da capacidade de a defender.

Situação de mútua observação e cálculo por parte de D. João III manejada ou aproveitada, como se disse, para a solução da questão das Molucas, isto é, para a recusa da partilha do monopólio da pimenta. O apoio do rei português a Carlos V ou a Francisco I dependia da atitude de domínio ou de contempriação que o imperador a respeito das especiarias tivesse manifestado. Isto é, a posição portuguesa no equilíbrio europeu dependia cada vez mais da posição que as potências europeias tomassem relativamente ao tráfego da pimenta. Assim se distanciavam de Portugal as bases da sua política europeia. É interessante lembrar-se que é, precisamente, por essa altura, que Erasmo critica a posição de D. João III quanto ao monopólio da pimenta e que Francisco I se decide a subalternizar ostensivamente a posição do embaixador português na corte de França.

### 3 — *A prioridade marítima*

Na verdade, a partir de 1530, algo muda na corte de D. João III e nas suas perspectivas diplomáticas. Se para Carlos V e Francisco I, eram, apesar de tudo, prioritárias as questões europeias, para D. João III o centro das preocupações era, cada vez mais, importante que a rota das especiarias se mantivesse em condições de segurança. Por ela recebia rendimentos, por ela se ligava à Europa do Norte e podia manter uma força naval que constitua condição essencial para o domínio do Atlântico Sul e para a garantia da sua capacidade, face às alternativas europeias. O oceano Atlântico

era atravessado por diferentes frotas, a espanhola, a portuguesa, a francesa, enquanto outras, menores, esperavam oportunidade, a inglesa a holandesa. Mas a hegemonia era peninsular.

D. João III exprime pois, na sua política externa, cada vez mais uma linha de força que dá prioridade ao poder naval, à independência ou neutralidade peninsular (melhor se diria vigilância peninsular), à defesa das rotas e à diminuição sistemática de quaisquer riscos de confrontação armada, ou mesmo institucional. É do seu tempo a criação do tribunal da Inquisição que se antecipa ao alargamento do Santo Ofício espanhol, assim como o é a criação do tribunal arbitral de Baiona, para resolver os diferendos quanto ao curso francês. Em relação a este, todo o esforço de D. João III consiste em tirar-lhe qualquer ponto de apoio estável: se tiver que haver curso (e era inevitável), que fosse feito a partir de barcos, nunca de portos, no Brasil, em Cabo Verde, nos Açores. Os franceses são implacavelmente perseguidos em todos os lugares onde desembarcam. Enquanto negociava o acordo das Molucas com Carlos V e depois de libertado de algumas preocupações internacionais, em resultado desse mesmo acordo, D. João III lutou, com toda a dureza, contra o estabelecimento dos franceses no Brasil e contra qualquer viagem ao Oriente pela rota do Cabo por outros navios que não os portugueses.

Com D. João III, a política externa portuguesa tornava-se basicamente marítima. Os problemas essenciais eram os da unidade do seu espaço político e a manutenção da sua eficiência. Tudo se desenhava, de uma forma complexa, é certo, mas não desistia de nenhum dos objectivos relacionados com esses tópicos de que todos os outros eram dependências. Nessa perspectiva, a unidade da fé era mais importante que a sua interpretação pessoal. E no ponto de vista do poder, só interessava a primeira. A política externa com a Santa Sé passou a visar essencialmente obter dela meios para o ponto preciso da unidade religiosa. No aspecto do equilíbrio europeu, só lhe interessava a ponderação exclusiva das interferências políticas e das suas condições. No ponto de vista peninsular, procurava a aliança com a Espanha para a união dos esforços que garantisse o tráfego. Ora os principais adversários eram protestantes ou cismáticos. A unidade da fé tinha peso diplomático.

Ainda nessa perspectiva, sobrevalorizava a evidente importância das Ilhas Atlânticas e subalternizava o papel de Marrocos, cujo domínio ou neutralização tinha sido decisivo para a segurança da Península, enquanto

a Espanha não era uma grande potência, Portugal não dispunha de uma poderosa esquadra e os turcos estavam só a Oriente do mar Mediterrâneo. Em consequência disso, na conjuntura em que passou a estar, decidiu, ouvidos os pareceres dos responsáveis, abandonar algumas praças de Marrocos (1542-1545) que podendo ter, naquela altura, significado para um domínio de Marrocos, em extensão, tinham papel reduzido para o objectivo prioritário da segurança das rotas.

O mesmo fenómeno selectivo se passava na própria metrópole portuguesa, onde assistimos à sobrevalorização da cidade de Lisboa, como porto, centro populacional, entreposto comercial e mercado, enquanto se esbate o papel da costa sul, uma vez que os barcos vinham directamente das ilhas para Lisboa e só por qualquer acidente o não faziam. Lisboa acentuava-se como centro de decisão, eixo em torno do qual se orientava toda a política que visava centralizar o tráfego das especiarias, privilegiar os seus importadores e facilitar o acesso das mercadorias e produtos essenciais para a sua aquisição. Lisboa era a principal beneficiária da valorização europeia dos artigos trazidos do Oriente. A defesa das rotas das especiarias, o acesso aos seus mercados do consumo, a garantia dos lucros nas duas extremidades da rota, as disponibilidades dos meios de pagamento e distribuição eram decisivos para ela e tinham uma medida: o poderio naval, o acesso ao mar. Lisboa era o centro da orientação diplomática de reforço das relações internacionais, com vista a garantir as rotas e a ligação do porto com os grandes centros produtores e consumidores.

Este facto contribuiu muito para dois fenómenos sociológicos e políticos, nos seus fundamentos económicos e sociais: o isolamento da cidade de Lisboa, no conjunto da costa portuguesa (o que não se verificava no século XV), por um lado, e esse mesmo isolamento relativamente ao interior do País, por outro. Na verdade, Portugal marítimo, articulado, ou mesmo absorvido em Lisboa, ligava-se mal ao interior, de exploração agrícola pouco diversificada e com um consumo sobretudo dependente da capacidade local, enquanto a qualidade do mercado lisboeta estava mais acessível à importação por mar, indo assim beneficiar os mercados agrícolas do norte da Europa. Seguiu-se ao longo do território português, uma fileira de cidades, em contacto com a costa por linhas de rio e, por consequência, ainda com acesso às possibilidades do mercado centralizado. Por fim, junto à fronteira terrestre, uma outra fileira de cidades interiores praticamente excluídas do comércio internacional e que construíam os seus próprios circuitos internos.

Ora a política externa baseada exclusivamente no tráfego marítimo e nos seus interesses específicos não tinha a característica de uma política externa vivida unitariamente por todo o País. Pelo contrário, cindia-o. Os lucros do comércio local não davam para grandes investimentos no comércio internacional. Afinal, Cabeceiras de Basto, onde Sá de Miranda viu correr pardaus, não era muito no interior do País. O capitalismo português dirigido ao tráfego internacional não tinha, no consumo local, o elevado lucro que preenchesse as perdas e o abastecesse para o comércio ultramarino. A falta de base local de consumo dava origem a um capitalismo de escassas reservas monetárias. E uma política externa exclusivamente marítima centrava em Lisboa o centro das opções fundamentais do estado, precisamente quando esta situação a isolava do País!

A distinção entre o País do interior, rural e regional, de circuitos ricos mas específicos e os interesses portuários internacionais e mercantis pesa poderosamente na unidade de Portugal e torna-o dependente das decisões centrais mais do que absolutismo (de que não é a sobreposição). Pela mesma razão, debilita o encabeçamento político das decisões divergentes. E ainda pela mesma razão, tornava mais urgentes as formas artificiais de unificação do corpo colectivo. É neste contexto que deve colocar-se a introdução do Santo Ofício, em que se esgotou a política externa de D. João III, junto do Papa, com menor incidência para os grandes problemas do equilíbrio europeu que tanto tinham absorvido D. Manuel e D. João II.

A política externa dirigida exclusivamente à defesa do tráfego e do mar português atingia uma posição eminentemente relevante. Mas era, de certo modo, conjuntural na sua exclusividade. Se é certo que Portugal era uma grande potência marítima para a qual as linhas de tráfego eram essenciais, não era menos certo que estava implantado na Península e que os dados políticos das responsabilidades daí derivadas continuavam a ser essenciais. Ao condicionar toda a política externa à defesa do tráfego marítimo D. João III orientava a sua diplomacia exclusivamente no sentido de aliados meramente potenciais que não o podiam defender e não considerava outros condicionamentos. Esses aliados eram certamente os espanhóis que, na luta contra a pirataria, tinha interesses marítimos semelhantes aos de Portugal. A consequência desta teórica exclusivista foi o abandono de um ponto essencial da política de D. Manuel e de D. João II que era a ligação entre a utilidade do apoio espanhol na defesa das rotas portuguesas com pontos de apoios que receassem o excesso

de poder da Espanha. D. João III desinteressou-se, a pouco e pouco, deste último tópico. E a partir de 1540 começa a tomar medidas de onde resulta o enfraquecimento de dois pontos tradicionais para defesa da autonomia portuguesa frente à Espanha: os contactos com a Flandres perdem dimensão política, com o encerramento da feitoria da Flandres; a existência de uma área de influência marroquina que tornava mais forte a ponderação da força portuguesa na Península Ibérica diminui consideravelmente com o abandono das praças de África a que já se fez referência. D. João III tinha decerto razões económicas para assim proceder mas as razões políticas e militares não apontavam para a mesma solução. O encerramento da feitoria da Flandres e abandono das praças de África, na altura, plausível, veio afectar o esquema das áreas de equilíbrio constituídas ao longo dos séculos XV e XVI; deu a Portugal uma dimensão mais atlântica numa Península menos condicionada e portanto mais sujeita às contingências de que a pressão espanhola sempre se aproveita. Podemos dizer que, a partir de 1545 começava a esboçar-se a perspectiva do cerco espanhol. A este só se opunha a circunstância, por definição precária, do poderio marítimo português.

Faltava, na política de D. João III, a consideração realista das alianças ou acordos com potências tão receosas, como Portugal, do excesso de poderio espanhol: a Inglaterra e os Países Baixos. Mas nem mesmo esse fenómeno foi fortuito. Os factores ideológicos contribuíram fortemente para que assim sucedesse.

*Jorge Borges de Macedo*

Professor da Universidade de Lisboa e da Universidade  
Católica Portuguesa



---

**ALGUNS ASPECTOS E PROBLEMAS DO PLANEAMENTO  
DE TRANSPORTES**

---





---

## ALGUNS ASPECTOS E PROBLEMAS DO PLANEAMENTO DE TRANSPORTES

---

### 1. *Preâmbulo*

É lugar comum afirmar-se que os transportes desempenham um papel importante, indispensável mesmo, numa sociedade moderna e organizada. E corrente é também o conhecimento que os transportes constituem um sector com características muito específicas — elevada absorção de mão-de-obra (portanto, alta sensibilidade aos problemas laborais e campo fértil às inovações tecnológicas), lentidão de resposta às solicitações da procura, grande dependência da tecnologia exterior, coexistência de um sector privado e de um sector público, frequentes sintomas de ineficácia; e além disso (ou talvez por isso), uma situação financeira catastrófica — défices volumosos, carências de investimento oportuno, aumentos tarifários frequentes.

Este paradigma de informação resulta, em grande parte, da experiência pessoal dos utilizadores — que reclamam, com toda a naturalidade e quase sempre com razão, eficiência, prontidão, investimento, solvência. Difícil se torna ao não-iniciado a apreciação de outros aspectos ou domínios onde o resultado do sistema de transportes existente pode ser ainda mais influente — como sejam o desenvolvimento regional, a fixação no interior ou a migração para os grandes aglomerados, o custo final de matérias-primas e de produtos acabados, a racional organização dos circuitos de comércio e de distribuição, o alargamento dos mercados, a rapidez da comunicação e da informação. E mais difícil ainda será a distinção das carências que têm solução possível — recorrendo a dispositivos de organização e de racionalização ou recorrendo a investimentos mais ou menos consideráveis — daquelas que não têm sequer solução — ou porque correspondem a exigências incoerentes com os outros sistemas que articulam a sociedade ou porque significam investimentos só plausíveis num país de recursos infinitos.

Temos a convicção que de uma visão deformada, pouco consistente ou insuficientemente amadurecida dos problemas de transporte — no singular — pode decorrer com facilidade um defeituoso planeamento dos transportes — agora no plural. (A distinção não é uma subtilidade de estilo: a questão que se pretende resolver é a do «transporte», os meios a utilizar serão os «transportes». Desta pequena confusão nasce um dos pecadilhos mais frequentes na análise de questões deste tipo: começar o raciocínio pelos meios em lugar de enunciar primeiramente os problemas a resolver.)

Esta distorção pode verificar-se de diferentes modos, susceptíveis de se considerarem já clássicos. Um dos mais frequentes é a convicção de que, à semelhança do que pode fazer-se nas áreas industriais, a importação de modelos ou soluções estrangeiras permitiria resolver, com simplicidade, eficiência e objectividade, os nossos problemas na matéria — o que é um erro considerável que denuncia uma insuficiente apropriação do problema nos centros de decisão. As variáveis que intervêm num processo de planeamento de transportes são muito numerosas e complexas e só muito raramente ou em casos de âmbito muito definido e restrito se conseguem condições de paralelismo formal, técnico e circunstancial que garantam enxertos sem rejeição. Tudo se passa, no campo dos conceitos teóricos, como se, à semelhança da grandeza «energia», a função «transportes» fosse expressa pelo produto de dois factores, o factor *intensidade* e o factor *capacidade*. O factor intensidade seria representado pela técnica, pelas inovações tecnológicas, pelos recursos industriais, etc.; o factor capacidade manifestar-se-ia nas características do território, nos hábitos das populações, no clima, na estrutura tradicional dos nossos dispositivos administrativos e empresariais, etc. Só uma inteligente conjugação — ou seja, produto — dos dois factores poderá conduzir a correctos resultados — isto é, resultados úteis, económicos e oportunos. A luz desta imagem, Portugal situa-se numa posição muito bem definida: escasso factor intensidade, peculiar factor capacidade. Há que ter muito bem presentes, antes de importar indiscriminadamente técnicas, modelos e soluções, as respectivas condições de implantação no meio nacional.

Outra óptica errada — que assume vários figurinos, desde o «tecnocrático» ao «comercialista» — ignora a profunda influência, directa ou indirecta, dos transportes na vida quotidiana das comunidades e muitas das suas implicações sociais e económicas — ignora, afinal, que planeamento de transportes, em si mesmo, é matéria com numerosos graus de indeterminação. Sendo os transportes instrumento de políticas de fixação, de desenvolvi-

mento e de relação, torna-se manifesto que o estabelecimento da sua política decorre de outras que lhe ficam situadas a montante — em especial, política externa, política de ordenamento do território, política de desenvolvimento e política energética — e que o seu desdobramento deve ser coerente com os interesses e objectivos que serve. Não é possível, em síntese, planear transportes a partir da tecnologia ou das leis de mercado.

Atente-se que esta condição funciona em sentido inverso: a prática de um sistema de transportes serve uma determinada política — que pode, até, nem estar enunciada — e ajuda a construir, lentamente e com obstinação, como água que traça o leito de um rio, as suas consequências. Por exemplo, a profunda centralização orgânica persistente nos transportes interiores concorre, quotidianamente e não obstante todas as intenções de descentralização administrativa, para a consolidação da política contrária.

Finalmente, outra maneira, a nosso ver incorrecta, de abordar o planeamento de transportes põe o acento tónico no exercício de melhorias pontuais ou sectoriais de âmbito restrito, interessando estratos limitados mas influentes da população e ignorando, assim, frontalmente a característica fundamental dos modernos dispositivos de transporte: serem sistemas integrados. Mesmo os países de acentuado cunho liberal e de economia não planificada concluíram há muito não ser possível atingir padrões mínimos de eficiência e de economia sem fazer funcionar mecanismos de coordenação que são afinal a expressão administrativa do funcionamento dos sistemas em meio social.

A ideia, que temos encontrado generalizada, de que muitos problemas se resolveriam pela mera fusão ou concentração de empresas, é uma abordagem muito simplificada ou muito radical da questão que ignora numerosos exemplos em contrário e escamoteia a dificuldade real — a incapacidade que se tem verificado em estudar e pôr em prática mecanismos de coordenação eficazes na perspectiva de que é a optimização permanente do sistema — de que é proprietária e beneficiária a comunidade — e não a prosperidade, virtual ou real, das empresas que acidentalmente o constituem que poderá configurar o objectivo a atingir.

Em síntese:

- a) É indispensável organizar e planificar tecnicamente a função transportes — planificação sem a qual poderão ser atingidas situações de

ruptura ou de elevados custos sociais; a ausência de uma planificação correcta pode provocar, também, perturbações e deformações consideráveis na sociedade que serve;

- b) Esta planificação exige um conhecimento circunstanciado do meio em que se insere e dos objectivos pretendidos; não se exerce em abstracto e não pode ignorar a sua característica fundamental de sistema.

Nos parágrafos seguintes procuraremos transmitir algumas reflexões a propósito de planeamento de transportes. Considera-se que tal matéria é de manifesto interesse colectivo — porque a todos afecta, de uma forma ou outra — e de inesperada urgência — porque estão a decorrer os anos críticos de reconversão do sector.

## *2. Parâmetros fundamentais no estabelecimento de um plano de transportes*

Qualquer modelo que se pretenda estabelecer de um sistema de transportes de âmbito nacional tem de ter em consideração, como base axiomática de estudo, algumas características dominantes do processo — que aqui designamos por «parâmetros fundamentais» — e que exprimem o teor das relações do plano que se pretende com o local e o momento nos quais o planeamento se exerce. Em nossa opinião, esses parâmetros fundamentais são cinco: direitos de acessibilidade e comunicação como bens em si próprios; critérios de ordenamento do território; necessidade de garantia do pleno emprego; escassez de recursos energéticos; e esgotamento do espaço disponível.

### *a) Direitos de acessibilidade e de comunicação*

As sociedades modernas caracterizam-se, no domínio dos transportes, por necessidades crescentes de acessibilidade e de deslocação de pessoas, de matérias-primas, de produtos acabados, de serviços; e, também, de informação escrita, auditiva e visual: em síntese, necessidades crescentes no transporte de passageiros, de mercadorias e de correio ou informação. Tal crescimento define-se em quantidade e em qualidade: a comunidade exige mais transportes, mais velozes, mais seguros, mais frequentes, mais cómodos, mais eficazes. Esta exigência exprime a progressiva perda de independência funcional dos aglomerados humanos, a impossibilidade de se manterem ou recriarem

comunidades auto-suficientes; e é universal: não depende do número nem da localização dos indivíduos. Além de tudo isso, o processo ainda é multiplicativo: mais transportes e de melhor qualidade geram novas relações e novas necessidades ou apetências que por sua vez vão exigir mais transportes ou melhor qualidade; o sistema cresce, no campo das necessidades, de forma quase exponencial.

O mesmo não acontece, contudo, no domínio das possibilidades. A época do crescimento sem limites e sem acções recíprocas, teorizada por tantos economistas, políticos e homens de acção (numa confusão notável entre «crescimento» e «desenvolvimento»), terá acabado definitivamente e o planificador de hoje defronta-se com o universo finito: espaços finitos, recursos finitos, sistemas com limites finitos de desenvolvimento. É surpreendente que esta constatação tenha sido uma surpresa mas foi, aparentemente, deste modo que o problema se apresentou.

Donde, há que procurar conciliar um direito universalmente difundido e progressivamente mais reclamado com uma crescente dificuldade, não só económica mas também física, em o satisfazer — problema extremamente complexo para cuja solução há que apelar muito mais para raciocínios «software» do que para investimentos «hardware».

#### b) Critérios de ordenamento do território

A redução dos limites do território português ao rectângulo ibérico e às ilhas atlânticas repõe uma situação muito semelhante à ocorrida em 1822 com a perda do Brasil, todavia agora mais radical: qual o perfil do País que queremos ser? Ou, usando a nomenclatura de Sérgio, qual das duas políticas fundamentais vai prevalecer — a política do Transporte ou a política de Fixação? Vamos continuar a procurar o equilíbrio das nossas balanças comercial e de pagamentos em quaisquer novas Índias ou em nossa casa? Vamos continuar a mercadejar, em actuais entrepostos e feitorias ou, pelo contrário, engrenamos deliberadamente e sem sofismas, num processo de fixação, logo de produção? Para definição de uma política de transportes, esta decisão — que é de âmbito verdadeiramente nacional — tem uma importância considerável.

Se prevalecer a primeira linha — emotivamente a mais espontânea, pragmaticamente a mais fácil —, teremos um quadro muito semelhante ao

actual, com tendência a agravar-se: desenvolvimento excessivo do terço litoral, decadência ou mumificação do interior, desertificação progressiva da zona raiana; exaltação da tendência polar de Lisboa, com crescimentos desordenados e exponenciais e provável aparecimento de condições semelhantes de desequilíbrio na área do Grande Porto; grande migração da força de trabalho do interior para a periferia de Lisboa (único receptor privilegiado), ou para o exterior; progressivo esgotamento dos solos aráveis — por abandono no interior, ou por especulação urbana (privada, municipal ou estatal, entenda-se) no litoral. Em transportes, este quadro significa: condições de expansão, com reconversão modal, nos transportes *internacionais*, crise quase permanente nos transportes *urbanos* e *suburbanos*, anquilose ou desenvolvimento medíocre nos transportes *interiores*; consumo excessivo de recursos nas áreas metropolitanas com prejuízo do restante território.

Se, pelo contrário, a interpretação coerente e racional das exactas dimensões e potencialidades do País actual conduzir a uma integração europeia de facto, a política de fixação terá prioridade. Assistiremos, então, a um processo desconhecido de colonização interna, de aproveitamento dos recursos do solo, do sub-solo e do clima, de fixação humana no interior, de desenvolvimento coordenado e harmónico dos pólos regionais. Para este cenário, será bem diversa a componente transportes: hegemonia dos transportes *interiores*, reordenamento selectivo dos transportes *internacionais*, tendência de equilíbrio e de desafogo em transportes *urbanos* e *suburbanos*.

Em esquema, são estes os pontos extremos de alongação do sector. A solução provável tenderá a ser compromisso entre as duas situações, compromisso que, tendo em conta as condições reais de sobrevivência da nação, não violente tendências naturais ou hábitos adquiridos. O que é inadmissível é o estado de permanente ambiguidade ou negação: o contraste entre as políticas enunciadas e os factos consumados, a constante ultrapassagem das propostas estratégicas pelas práticas tácticas.

### c) Necessidade de garantia do pleno emprego

Como toda a actividade de serviços, os transportes não devem ser considerados como geradores preferenciais de emprego, dado que a componente mão-de-obra é a maior na estrutura de qualquer preço de transporte. No momento actual, contudo, não é admissível a permuta «tecnologia»

por «mão-de-obra», isto é, não é socialmente defensável a redução de quadros por importação de técnicas mais sofisticadas de controlo, de automatização, etc. O justo equilíbrio parece-nos situar-se na operação em sentido inverso: aumentar a produção de transporte a efectivos constantes tendo a preocupação de reclassificar permanentemente, no sentido cultural e tecnicamente ascendente, os quadros empresariais. Igualmente e por força da sua dimensão, as unidades de transporte deverão ser precursoras no exercício de uma correcta desconcentração de efectivos — procurando evitar simultaneamente a atracção em torno das capitais e, também, a manutenção de postos de trabalho em locais inóspitos ou inacessíveis à promoção cultural (caso, por exemplo, de tantas passagens de nível).

#### d) Escassez de recursos energéticos

A informação disponível nesta data leva a pensar, com razoável certeza, que a crise energética derivada do esgotamento das reservas mundiais de energia fóssil e da dificuldade ou custo das suas alternativas, vai agudizar-se. Por força do rareamento, o custo da energia subirá incessantemente, obrigando as populações a profundas modificações nos seus hábitos de vida e os governos à adopção de medidas que evitem ou minimizem as consequências políticas e sociais da recessão de uma sociedade cuja filosofia de desenvolvimento foi apoiada, muito largamente, num consumo sempre crescente de energia.

No que respeita aos transportes, há que ter em consideração que Portugal importa grande parte da energia que necessita; a componente hidráulica, já largamente aproveitada, apresenta tendência para diminuir o peso da sua participação, aumentando em contrapartida e fortemente a responsabilidade da componente «petróleo» num total que se prevê crescer, no balanço energético total, a um ritmo de 7% por ano — ou seja, os consumos globais duplicam todos os 10 anos. A ideia, muitas vezes injectada na opinião pública, de que o índice de motorização deverá crescer de determinados modos e conforme padrões e taxas importados de outros países e de outras economias, não é necessariamente uma ideia correcta e, uma vez mais, confunde a necessidade de transporte com o meio de transporte — na circunstância, o automóvel privado — e pode não estar de acordo com as necessidades

específicas do nosso meio e do nosso tempo — o que não sucederia pela primeira vez (').

Tudo indica que, seja por dificuldades internas de ordem financeira, seja por dificuldades externas de aprovisionamento, o preço da energia no nosso país irá crescer de forma considerável — o que leva a concluir ser a função energética uma das componentes mais importantes nas decisões relativas ao estabelecimento de um plano nacional de transportes. Tecnicamente, os transportes colectivos consomem muito menos energia, por unidade transportada, que os privados e dentro daqueles os transportes por via marítima ou fluvial ou por via ferroviária são ainda os mais económicos; portanto, estimular o crescimento do parque privado, em passageiros ou em mercadorias e especialmente nestas últimas, sem tirar partido das estruturas de transporte já existentes e que apresentam menores custos de exploração, é, sem a menor dúvida, uma política contrária aos interesses da colectividade. Mais concretamente e por exemplo, seria interessante saber se no custo exagerado de alguns produtos fundamentais — como os produtos alimentares — já se cuidou de averiguar qual a efectiva parcela «custo de transporte» e se esse mesmo custo não poderia ser consideravelmente reduzido pela utilização inteligente de outros meios de transporte mais económicos e já existentes — como a via férrea que está, na maior parte do nosso país, subaproveitada.

#### e) Esgotamento do espaço disponível.

Um dos problemas mais delicados a enfrentar no domínio dos transportes — nomeadamente, nas áreas urbanas — é o do progressivo e quase inexorável esgotamento das áreas disponíveis — tão grave e de solução tão melindrosa que ele, por si só, convida a repensar urgentemente os princípios e as «receitas» que orientaram as soluções de transporte urbano nas décadas passadas. A progressiva motorização individual trouxe consigo o aumento do

---

(') Recordar-se o Plano Ferroviário de 1927 que preconizava, na esteira do que pensava e legislava a Europa de então, uma vastíssima rede de caminhos de ferro, de malha muito apertada, que cobria todo o território. As permanentes dificuldades económicas condenaram a sua execução que só pontualmente foi realizada. Após a II Guerra Mundial, o crescente surto de motorização tornou as redes ferroviárias deste tipo completamente obsoletas e inadequadas, redes que foram objecto de amputações radicais. Por via do seu atraso, Portugal não teve que encerrar as vias férreas que não chegara a construir.



parque de viaturas privadas e criou, portanto, paralelamente aos problemas de circulação, problemas provavelmente muito maiores de estacionamento — dado que a área ocupada por esse parque, sempre crescente, encontra uma área disponível sensivelmente constante ou muito limitadamente crescente (e à custa de investimentos consideráveis e de fraca rentabilidade social, como auto-silos, etc.). Estima-se, por exemplo, que em Lisboa a área ocupada pelas viaturas já é superior à área ocupada pela habitação; não é difícil crer — embora aparentemente seja difícil imaginar — que o crescimento incessante do parque automóvel acabará por atulhar, irreversivelmente, todos os espaços disponíveis de qualquer comunidade. E é extremamente duvidoso que se considere ser um «desenvolvimento harmonioso» organizar os sistemas de transporte no sentido da expansão da viatura privada e depois aplicar engenho e capital na minimização das suas consequências — com auto-silos, auto-bancos, autocinemas ou auto-supermercados.

Paralelamente e por consequência, é bom não esquecer que a deslocação torna-se cada vez mais difícil, mais condicionada, menos flexível: o automóvel particular cumpre a sua missão com crescente dificuldade e não há investimentos que possam iludir esta perplexidade — quase íamos a dizer, este desconforto.

Para terminar: um sistema de transportes de um país, como o nosso, que ainda não atingiu os estádios de vanguarda do desenvolvimento, pode não perseguir idênticos objectivos — e evitar assim cometer os erros e as falsas manobras das sociedades precursoras do progresso.

### 3. *Que plano?*

Tendo em consideração o que ficou escrito, qual seria o figurino desejável para um plano de transportes interiores no território (1)? Arriscamos o seguinte retrato «robot»:

- a) O plano deverá ter em consideração a futura entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia e, portanto, a necessidade de garantir níveis de acessibilidade e de relação consideravelmente

---

(1) Considera-se aqui o conjunto dos transportes dividido em dois grandes grupos: os transportes internos do País ou *transportes interiores* e os transportes de relação com o exterior ou *transportes internacionais*. Só trataremos dos primeiros.

elevados para todas as localidades do território — de modo a evitar, consignadamente, o isolamento funcional e social das populações e garantir a fácil deslocação de pessoas e bens dos pólos de desenvolvimento, administração, consumo, etc. Por força deste preceito, deverão ser evitados, de futuro, os povoamentos dispersos (de acessibilidade difícil ou muito dispendiosa e de quase impossível guarnecimento com equipamentos sociais elementares); para garantir aos povoados de reduzida dimensão o acesso aos equipamentos colectivos fundamentais (cultura, educação, correio, saúde, etc.) deverão ser organizados dispositivos de transporte polivalentes (por exemplo, autocarros de fins múltiplos — passageiros, correio, géneros frescos, recovagens — geridos e explorados pelos interessados) para reduzir os custos indirectos do sistema;

- b) Cada unidade urbana do território deverá ficar obrigatoriamente ligada aos seus pólos de relação — sedes de concelho, de comarca, de distrito, etc. — por serviços públicos colectivos de transporte com frequência mínima definida por lei. A hierarquização do território deverá ser materializada por um serviço público de transporte com ela coerente <sup>(1)</sup> e que terá em consideração que as necessidades de transporte são invariantes com a densidade de população. Este princípio tem a contrapartida da «frugalidade»: deverá ser evitada a duplicação de meios que gera subaproveitamentos ruinosos.
- c) A política de contenção de gastos energéticos deverá materializar-se por uma cuidadosa distribuição de recursos e meios existentes nas áreas de maior rendimento: aos transportes aéreos, fluviais, de cabotagem, ferroviários e rodoviários deverão ser confiados os tráfegos e as tarefas que melhor se enquadrem nos domínios do seu rendimento técnico e energético. Situações como a actual — na qual a camionagem se apoderou de grande parte do tráfego de longo curso de passageiros e o caminho de ferro se acomodou aos tráfegos regionais e locais, por força de razões legais, tarifárias, de organização de transporte ou menores, que nada têm a ver com as necessidades das populações e contrariam as leis físicas do sistema, com elevados

---

<sup>(1)</sup> Parece oportuno salientar as imensas vantagens que adviriam de uma divisão unívoca do território.

- custos sociais e energéticos — são aberrantes e terão de ser erradicadas;
- d) Não devendo ser, por princípio, a função transportes uma actividade empregadora por excelência, também não poderá ser motora de tendência inversa: há que levar aos limites do razoável a utilização da mão-de-obra e dos recursos físicos existentes de modo a poderem configurar-se indicadores de utilização de nível (europeu) aceitável. No que respeita à função pessoal, há que garantir a necessidade — tão evidente! — de ordenar a sua correcta e evoluída utilização de modo a que os mesmos produzam mais com menos esforço e menor desagrado.
- e) O plano de transportes nacional — de passageiros e de mercadorias (\*) — deverá ser traduzido num cuidadoso e actualizado dispositivo de informação que permita a sua integral apropriação — e, portanto, utilização eficaz — por parte de toda a população.
- f) Deverá procurar garantir-se — pelo menos, prever-se — que o plano nacional de transportes, confiando embora grande parte do tráfego de passageiros e de mercadorias às viaturas privadas e aos transportadores individuais, contenha as potencialidades e reservas de capacidade que lhe permitam absorver o inevitável acréscimo de procura que se seguirá à agudização das condições do mercado energético. As margens de capacidade e os esforços de investimento deverão existir umas e exercer-se outras nos meios colectivos — mais potentes, ecologicamente menos agressivos e energeticamente mais frugais — na convicção inabalável que as economias que, na década de 80, mais repousarem sobre os meios colectivos, melhor equipadas estarão para enfrentarem a crise energética e ecológica que se desenvolverá.
- g) Finalmente, e atentas as condições decorrentes da debilidade económica nacional, o plano deverá restringir ao máximo os investi-

---

(\*) Estas apenas no que diz respeito aos sistemas públicos (encomendas, remessas de detalhe, etc.). Naturalmente, a afirmação não se aplica, por desnecessária, aos transportes de minérios, adubos, etc.

mentos, especialmente quando estes forem substituíveis por soluções de racionalização — ou seja, prioridade às soluções «software». <sup>(5)</sup>

Nos capítulos seguintes, trataremos com maior pormenor o tema deste ensaio — estabelecimento de algumas linhas de orientação no traçado de um sistema de transportes interiores no território. Em rigor, a expressão «transportes interiores» deveria incluir os transportes entre o continente e as regiões autónomas da Madeira e dos Açores; como, porém, estes últimos apresentam mais analogias, técnicas e formais, com os transportes internacionais, dadas as distâncias e os meios de operação utilizados, limitaremos a análise ao continente.

Dentro da classe «transportes interiores» consideraremos três grupos: passageiros, mercadorias e correio, grupos estes que carecem de ser subdivididos para uma análise mais precisa. Os critérios que presidem a esta subdivisão são numerosos e têm em consideração diversos aspectos, que vão desde a distância a percorrer ao material circulante apropriado; o objectivo que se pretende é estabelecer no conjunto «necessidades ou procura de transporte» determinadas classes ou tipos, bem caracterizados, que venham a permitir, no seguimento, a escolha do «meio de transporte» e do «sistema de transporte» mais económico e mais adequado. Uma das subdivisões possíveis e que adoptaremos, é a seguinte:

- Passageiros — Serviços rápidos ou expresso
  - Serviços directos
  - Serviços regionais
  - Serviços suburbanos
  - Serviços urbanos
- Mercadorias — Serviços expresso
  - Serviços colectores
  - Serviços distribuidores
  - Serviços colectores-distribuidores
  - Serviços especiais

---

<sup>(5)</sup> A restrição de investimentos aludida não se aplica a estrangulamentos de capacidade, condições de segurança, etc. Referimo-nos objectivamente a investimentos de grande porte com soluções alternativas.

#### 4. Transportes interiores de passageiros

Os serviços *directos* deverão constituir a malha fundamental de transporte de passageiros no território. Admite-se que um número determinado e cuidadosamente escolhido de localidades — capitais de distrito, outras grandes aglomerações, pólos industriais, comerciais ou turísticos, nós de distribuição, etc. — deverá constituir uma rede primária na qual se estabelecerão ligações entre si e, especialmente, aos dois pólos básicos do território (Lisboa e Porto), ligações estas frequentes, aceleradas e de comodidade compatível. Como princípio, deverá ser possível e cómodo ir de Lisboa ou do Porto a cada uma das localidades situadas na rede básica e voltar no mesmo dia, deixando tempo de trabalho útil entre a ida e a volta; e vice-versa. A rede de serviços *directos* deverá funcionar em regime diurno, só recorrendo a serviços nocturnos nos casos de grande excentricidade (Lisboa-Trás-os-Montes, Porto-Algarve, etc.). A rede de serviços *directos* deverá ser integrada por serviços ferroviários e rodoviários em condições similares de preço, comodidade e acessibilidade. Na escolha do elenco de localidades — de evidente delicadeza — deverão intervir critérios de ordem geográfica, política e estatística. (\*)

No eixo fundamental Lisboa-Coimbra-Porto (ou na sua versão mais alargada: Faro-Lisboa-Coimbra-Porto-Braga) a massa de passageiros transportados é considerável; justifica-se, então, a sobreposição de um outro serviço, que classificaremos de *rápido* ou *expresso* e que irá permitir a transferência acelerada de grande quantidade de viajantes entre os referidos centros. Os serviços rápidos, que não se organizam em rede fundamental mas tão-somente como serviço supletivo e de características especiais, deverão ser operados de preferência por via aérea e por via ferroviária, admitindo-se a via rodoviária com adequado material circulante.

Descendo um degrau na apropriação do território teremos o escalão dito *regional* onde há que conjugar duas procuras distintas: as deslocações de carácter regional (idas às sedes de concelho, distrito, etc., deslocações aos pólos comerciais, transportes escolares, etc.) e o complemento, em malha fina, da rede de serviços *directos* assim levada, por coordenação de

---

(\*) A experiência mostra que modelos matemáticos extremamente simples fornecem excelentes bases de escolha para conjuntos desta natureza.

horários e percursos e com o melhor aproveitamento de meios, aos mais remotos pontos habitados do País. Este serviço é de índole predominantemente rodoviária, podendo igualmente ser desempenhado por meios ferroviários — especialmente, nas zonas de reduzido acesso rodoviário (Alto Douro, Baixo Tua, etc.).

Os transportes *urbanos* só se justificam quando os agregados populacionais adquirem determinadas proporções ou configurações urbanísticas que inviabilizam a simples e normal deslocação a pé; são, regra geral, de índole predominantemente rodoviária. Quando as unidades urbanas entram na casa das centenas de milhares de habitantes, começam a justificar-se os chamados meios em sítio próprio — troleicarro, eléctrico e metropolitano — de altas capacidades de transporte e investimentos progressivamente mais dispendiosos.

Enfim, os transportes *suburbanos* são situações híbridas de penetração de transportes de índole urbana pelas regiões adjacentes, muito dependentes da cidade nuclear. Inicialmente e na fase de «juventude» assimilam-se a transportes regionais; tendem, depois, para a típica morfologia pendular — concentração da periferia para o núcleo de manhã, desconcentração em sentido inverso ao fim do dia, fortes cargas de ponta nos dias úteis, redução muito pronunciada nos dias de descanso; finalmente e no período de «decadência», quando está muito avançada a densificação urbana periférica, tendem a confundir-se com transportes urbanos de excessiva alongação.

No modelo anteriormente descrito a intervenção do transporte individual é múltipla. Em geral, os transportes individuais tipo bicicleta, velomotor e motorizada tendem a confinar-se ao transporte urbano, suburbano e regional, enquanto o uso da motocicleta e do automóvel se estende a todos os escalões considerados. De forma um tanto esquemática, diremos que o transporte privado (e podemos aqui incluir o táxi e o carro de aluguer, formas peculiares de transporte privado) funciona como o tecido conjuntivo do sistema e satisfaz as necessidades de transporte não contempladas — em quantidade ou em qualidade — pelos meios colectivos: tendem a desenvolver-se quando estes últimos se mostram inadequados, insuficientes, incómodos — numa palavra, inaptos. Quando, por excesso de carga ou carência de estruturas, também a alternativa do transporte individual e mostra ineficaz, são de reear tensões de ordem social que podem

degenerar em perturbações. É o caso visível na grande Lisboa: a crónica insuficiência da linha de Sintra terá sido mitigada, nos últimos anos, pelo recurso crescente ao transporte privado que todavia agora encontra uma cidade com os seus recursos de estacionamento em via de exaustão. Fenómeno semelhante poderá vir a verificar-se na margem sul do Tejo se não forem organizados os transportes pesados que a gigantesca ocupação da península de Setúbal, particularmente do planalto seguinte à ponte, virá certamente a exigir.

O modelo descrito afasta-se bastante do dispositivo actualmente em vigor — não nos atrevemos a designá-lo por «sistema» ou por outro termo semelhante porque só com muita dificuldade se poderão compreender as leis de construção e de organização de tal conjunto. Em síntese, verifica-se o seguinte:

- a) A componente aérea apresenta um desenvolvimento excessivo, especialmente na ligação Lisboa-Porto, conseqüente das más ligações terrestres e que prejudicará, eventualmente, a economia da concessionária;
- b) A componente ferroviária apresenta, em regra, um modelo de exploração desactualizado e desajustado das necessidades actuais; a fisionomia dominante é um número muito escasso de serviços directos, e excessiva percentagem de serviços onibus (paragens em todas as estações); no que toca a serviços suburbanos, em Lisboa e no Porto, a regra é da oferta ser bastante inferior às necessidades da procura;
- c) Finalmente, na componente rodoviária (camionagem), os critérios de concessão e de coordenação tiveram em conta mais o problema da concorrência ao caminho de ferro e dos operadores entre si que propriamente a resolução dos problemas emergentes das necessidades das populações; mais recentemente, a introdução, por iniciativa dos operadores, de numerosas carreiras «directas» ou «expresso» por puros mecanismos de mercado e sem ter em atenção as economias de escala e os efeitos de sistema, melhorou pontualmente algumas relações mas não imprimiu uma modificação formal ao conjunto.

d) Enfim, os núcleos populacionais desprovidos de meios individuais ou dotados de meios pobres — animais de carga — e desacompanhados dos meios de transporte colectivos não evoluíram ou mesmo extinguiram-se — por emigração interna ou externa: no fenómeno de desertificação do interior a ausência de uma política social de transportes terá tido o seu quinhão relevante.

Parecem, portanto, estar criadas as condições que normalmente conduzem ao florescimento do transporte individual.

### 5. *Transportes interiores de mercadorias*

A classificação apresentada anteriormente para as mercadorias dá uma ênfase especial ao modo como se apresenta o produto a transportar no que respeita às origens e destinos.

Assim, designámos por serviço *expresso* (designação, aliás, não convencional) todo o sistema de transporte de mercadorias com uma origem e um destino; por serviço *colector*, o sistema que abranja várias origens e um só destino; por serviço *distribuidor*, o sistema com uma origem e vários destinos; e, finalmente, por serviço *colector-distribuidor*, o caso mais geral de várias origens e vários destinos.

O serviço *expresso* é virtualmente o caso mais simples e pode assumir duas feições diferentes, consoante a durabilidade do produto: serviços de natureza diferida ou urgente. O exemplo típico do primeiro caso é o dos minérios: transporte da mina para a fábrica. Para o segundo caso, um exemplo corrente é o da ligação unidade de produção-entrepósito comercial quando tratando-se de produtos perecíveis. Não nos deteremos mais sobre este naipe de serviços: trata-se de matéria de muito interesse num estudo técnico de especialidade mas que, precisamente por esse facto, tem as suas decisões situadas mais na área da especialidade do que na área da decisão política.

Os serviços *colectores e distribuidores*, embora recíprocos, são formalmente semelhantes: de muitas origens (ou destinos) para um destino (ou origem). São os sistemas mais generalizados: distribuições de produtos industriais ou matérias-primas (cimentos, combustíveis, etc.), de produtos



alimentares, etc. A distribuição da imprensa pode-se incorporar neste grupo (?).

Enfim, o exemplo clássico de um sistema *colector-distribuidor* é o correio: de todas as origens para todos os destinos. Igualmente importante e apresentando outro leque de problemas é o sistema de transporte de mercadorias de detalhe (conhecidas também por remessas, tarifas, encomendas).

Em nosso entender, um plano nacional de transporte de mercadorias, entendido como plano director e não como plano exaustivo e total, impen-sável na estrutura económica e social do País, teria de conferir diferente tratamento a cada um dos sectores indicados. Assim, o 1.º caso, como se disse, tem uma revelante componente técnica, sendo normalmente a análise das entidades interessadas suficiente para a escolha e adopção das melhores soluções. Pode-se dizer que, em regra e para matérias-primas baratas e de tratamento diferido, se adoptam meios contínuos (tipo telas transportadoras) ou meios descontínuos pesados (navegação, caminho de ferro); para produtos mais ricos ou mais delicados, o transporte rodoviário especializado oferece vantagens consideráveis. É problema, portanto, que sai da esfera do plano.

Já o caso dos sistemas colectores-distribuidores é muito diferente, tendo em atenção o aumento considerável de utilizadores — no limite, toda a população. Definem-se, então, dois interesses antagónicos: por um lado a vantagem económica e empresarial de reduzir os pontos servidos, melhorar os rendimentos, diminuir os circuitos de distribuição; do outro, o interesse do público que reclama menores prazos de transporte, maiores facilidades e menor custo. A experiência mostra que as soluções de compromisso mais económicas residem na judiciosa aplicação de vários modos de transporte em perfeita conjugação: rede primária, onde o meio de transporte preferencial é o caminho de ferro, rede secundária, que é articulada por meios rodoviários, e finalmente a rede terciária, operada por veículos ligeiros ou peões. Este é o caso típico da rede de distribuição postal que é, muito provavelmente, o sistema deste tipo mais completo. A dificuldade maior no estabelecimento destes sistemas reside na ponderação — económica, física, geográfica e matemática — dos limites ou esferas de acção de cada um dos

---

(?) Por extensão de conceito, um sistema colector (distribuidor) ainda se verifica quando o número de destinos (origens) é diferente da unidade, embora necessariamente reduzido e significativamente menor que o número de origens (destinos) que lhe estão associados.

sistemas intervenientes e na minimização dos custos e demoras das rupturas entre meios de transporte consecutivos.

Com os sistemas colectores e distribuidores passa-se um pouco o mesmo. Em geral, a solução mais económica situar-se-á num plano de conjugação de meios de transporte distintos, cada um trabalhando na área do seu melhor rendimento e não na escolha de um meio único de distribuição (ou recolha) integral. Como inovação do plano, poderia ser analisada a possibilidade de se criar uma malha primária de entrepostos distribuidores servida por via marítima, fluvial e ferroviária, à qual se associariam, em distribuição fina, as redes regionais rodoviárias. Este tipo de solução permitiria melhor administração dos meios rodoviários no âmbito regional e uma clarificação da rede pesada (em especial, fluvial e ferroviária) a conservar e melhorar. Por outro lado, reduziria o tráfego na estrada — nomeadamente, o tráfego pesado que mais a deteriora — e retiraria muito mais benefícios das estruturas já existentes. De certo modo, esta solução já está embrionariamente definida, visto que as alternativas para pólos de distribuição (ou de recolha) no território não são numerosas; o problema a resolver será o de dar configuração ao dispositivo e criar os mecanismos de coordenação indispensáveis.

Para terminar este capítulo, uma sumária referência aos transportes ditos *especiais* para assinalar a sua exclusão do âmbito deste trabalho: ou têm uma dimensão que justifica a sua incorporação nos escalões definidos anteriormente — será o caso do tráfego de contentores — ou a sua reduzida incidência não poderá justificar a sua inclusão num plano de tipo global e director.

## 6. Conclusões

O facto de se ter procurado, num simples artigo, enunciar algumas reflexões e lançar algumas propostas sobre o que entendemos poder ser um plano nacional de transportes não significa, claramente, que tal tarefa se reduza a umas tantas páginas de um trabalho individual — no qual, aliás, muito ainda ficou por dizer. Uma tarefa desta natureza e deste porte requer, pelo menos, a existência das seguintes condições ordenadas:

- 1.ª — Clareza para enunciar os problemas e vontade política de os resolver;

- 2.ª — Existência de um modelo, cuidadosamente reflectido e ensaiado, que se entenda pôr em prática para a solução pretendida;
- 3.ª — Constituição de equipas interdisciplinares, competentemente dirigidas, que o desenvolvam e o montem;
- 4.ª — Organização de mecanismos de esclarecimento, participação e discussão do plano de modo a que os cidadãos possam colaborar e criticar racionalmente matéria de tanta importância.

Ou seja, e pela mesma ordem: a iniciativa, o capital (intelectual), a mão-de-obra e o cliente. Basta que uma destas componentes falhe para que o resultado fique comprometido; e o mesmo acontece quando as áreas de competência se confundem.

Entretanto, persiste uma dificuldade de comunicação e de coordenação entre os intervenientes no sector — políticos, gestores, autarquias, técnicos, trabalhadores, utilizadores. Enquanto se encomendam estudos dispendiosos que estariam, algumas vezes, ao alcance dos meios nacionais, aposta-se em investimentos quando ainda não se esgotaram as capacidades dos sistemas e não se ensaiaram as acções de racionalização que multiplicam os seus resultados; mantêm-se situações de flagrante descoordenação de serviços; promovem-se melhorias pontuais adiando indefinidamente a abordagem dos sistemas no seu todo; ignora-se a necessidade de informação capaz e oportuna que, por vezes, se substitui pelo utensílio mais fácil mas menos adequado, da publicidade; prevalecem o empirismo, o «sempre-assim-se-fez», o gosto pela cópia superficial do que o estrangeiro tem.

Sem dúvida, há excepções neste panorama — e elas são numerosas e meritórias. Largas áreas de actividade no sector dos transportes funcionam em condições de notável profissionalismo e com resultados assinaláveis e é muito provavelmente graças ao labor ignorado de tantos que o sector dos transportes ainda não atingiu situações de maior delicadeza. Todavia, não nos iludamos. O problema dos transportes — que, curiosamente, terá sido um dos campos que menos discussões levantou na Assembleia da República aquando da apresentação dos programas dos governos constitucionais — já constitui matéria para profundas reflexões e poderá, dentro de alguns anos, não muitos, apresentar facetas verdadeiramente preocupantes. Nessa altura, o tempo perdido, o desinvestimento feito, o investimento

mal orientado e a descapitalização humana serão irrecuperáveis. Por isso, os anos em curso são «tarefa crítica» no calendário do processo de ressurgimento nacional.

*Eduardo Zúquete*

Engenheiro civil, técnico de transportes  
Subsecretário de Estado de Transportes  
do IV Governo Provisório

---

AS INFORMAÇÕES EM PORTUGAL  
V — AS FORÇAS ARMADAS E AS INFORMAÇÕES

*(Continuação)*

---



## AS INFORMAÇÕES EM PORTUGAL

## V — AS FORÇAS ARMADAS E AS INFORMAÇÕES \*

*(Continuação)*

## 2.ª Parte

Quando acabou a 1.ª Guerra Mundial, dispunhamos de aceitáveis regulamentos de informações militares e de duras experiências para termos a consciência da alta necessidade de organizar um serviço de informações militares, no entanto a crise económica e social que se seguiu à guerra e a instabilidade que se gerou no seio das forças armadas, não foram favoráveis à criação das condições propícias para a sua estruturação em bases sólidas.

Contudo, pelo Decreto-Lei n.º 11 856, de 6 de Julho de 1926, criou-se a 3.ª Direcção-Geral, mais conhecida pelo E. M. E.. Este diploma foi regulamentado em Agosto do mesmo ano, *referindo-se às informações dentro do espírito do antecedente.*

E em 19 de Janeiro de 1929 (1), o EME passou a ter uma nova estrutura e na 2.ª Repartição foram criadas duas secções. *A primeira tratava dos assuntos de natureza diplomática e das relações com adidos e missões diplomáticas no estrangeiro; mantinha em dia as informações sobre os exércitos estrangeiros, havendo cuidado de referir que para tal se utilizariam a imprensa periódica, revistas e jornais estrangeiros e obras existentes na*

---

\* Continuação da Série de artigos sobre «AS INFORMAÇÕES EM PORTUGAL»: I — INTRODUÇÃO; II — APRECIACÃO HISTÓRICA; III — A ARTE DE GOVERNAR E AS INFORMAÇÕES; IV — A NECESSIDADE DAS INFORMAÇÕES NUMA SOCIEDADE LIVRE E O SEU CONTROLO; V — AS FORÇAS ARMADAS E AS INFORMAÇÕES (1.ª Parte).

(1) Decreto n.º 16 407

*Biblioteca do Exército; organizava e mantinha em dia a estatística dos recursos do território nacional em alojamentos e riquezas agrícola e pecuária; e tratava da cartografia militar. A segunda secção competia, entre outras coisas, tratar: das operações de guerra em países estrangeiros na parte que pudessem vir a ter interesse para a defesa do País; e do estudo dos prováveis teatros de operações.*

Dentro da mesma reorganização foi criado em cada Região Militar e Governo Militar de Lisboa, o *Serviço de Informações Militares, integrando-o nas respectivas quartas repartições dos Quartéis-Generais, na 1.ª Secção, com a missão de SIM na área de Comando* e das relações com a imprensa e com as autoridades civis. (°).

Em 27 de Julho de 1935, foi aprovado e posto em execução (°), o «Manual para o Serviço de Informações e Observações nas Unidades de Infantaria que havia sido elaborado e utilizado na instrução, já desde 1930.

Em 1937, foi publicada a organização geral do Exército Metropolitano em tempo de paz que deu forma à Majoria-General do Exército e deu nova organização ao EME (°).

Em 1938, o Governo, na sequência da política militar iniciada e definida no ano anterior, determinou em 1938 a constituição da «Missão Militar às Colónias» (°), à qual, pelo Decreto-Lei n.º 28 520 de 15 de Março desse ano, foi confiada a missão de «estudo mais minucioso da Defesa das Colónias». Os trabalhos foram iniciados em Junho de 1938 em Angola e prosseguiram nos anos de 1939 e 40, naquela colónia e na de Moçambique. Em 1939, a missão visitou a África do Sul a convite daquele país e teve ocasião de percorrer os territórios das Rodésias, do Congo Belga e da Niassalândia.

O objectivo principal da missão era averiguar o conjunto de medidas necessárias para assegurar a defesa das nossas duas maiores possessões ultramarinas, Angola e Moçambique, e estudar a contribuição que as colónias poderiam vir a prestar à Metrópole, na hipótese de guerra só no Continente.

---

(°) Decreto n.º 16 718, de 12 de Abril de 1929.

(°) Portaria n.º 8181 de 27 de Julho de 1935, Cota da Biblioteca da Academia Militar n.º 20 519.

(°) Lei n.º 1966, de 1 de Setembro de 1937.

(°) A Missão às Colónias era constituída pelos: General J. de C. Pereira Lourenço, General do CEM M. F. Marques Valente, Tenente-coronel Júlio C. Botelho Moniz, Capitão do CEM J. A. da R. Beleza Ferraz e Capitão de Artilharia J. M. Tassara Machado. O Major do CEM Humberto Delgado fez parte da Missão nos anos de 1938 e 1939.



A missão ainda procedeu ao estudo do potencial de guerra e potencial militar dos países confinantes com Angola e Moçambique para poder fazer um estudo comparativo, o qual foi levado a efeito através de reconhecimentos pessoais e por informações pedidas às nossas entidades consulares.

Segundo a opinião da própria missão o trabalho realizado (\*), que, a todos os títulos se pode considerar notável, deveria ser considerado como «*elemento de estudo e de valor relativo*» e desempenhar apenas «*o papel de factor de decisão que os reconhecimentos do terreno e as informações colhidas directamente in-loco posteriormente verificam e actualizam*».

Em meados de Julho de 1939, em presença de factos ameaçadores para a segurança nacional (\*), foi decidido organizar o Serviço de Informações Militares (SIM) com base nos conceitos regulamentados dez anos antes.

O SIM, orientado superiormente pelo Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército, tinha como órgão de trabalho superior, a 1.ª Secção da 2.ª Repartição do Estado-Maior do Exército e como órgãos subordinados, as 4.ªs Repartições das Regiões Militares, os Oficiais de Informações das Unidades e os oficiais isolados, em situações especiais. O SIM beneficiava ainda da colaboração da Guarda Fiscal, de Missões Portuguesas no estrangeiro e de voluntários civis e militares (\*). Já na altura surgiram grandes dificuldades na obtenção da colaboração de alguns organismos do Estado que estavam em excelentes condições para fornecerem informações.

O General Botelho Moniz, em 1940, quando ainda era Capitão publicou um livro sobre informações afirmando na Nota Prévia (\*):

*«... quem souber recordar a trágica epopeia da luta na África oriental Portuguesa contra as hostes activas de Von Lettow-Forbeck, senhor de todas as manobras porque sabia prevêr os acontecimentos; quem souber filiar as principais causas dos sucessivos insucessos das*

---

(\*) «Missão Militar às Colónias, Estudo Preparatório Geográfico Militar de Moçambique e Angola e do Potencial de Guerra dos Países Vizinhos», Vols. I e II, Lisboa 1943—Cota da Biblioteca do IAEM n.º 840.

(\*) A Segunda Guerra Mundial teve início em 3 de Setembro de 1939.

(\*) Major Sarsfield Rodrigues, «O SIM em Tempo de Paz», conferência do Estágio para os Oficiais Instrutores dos Cursos de Informações das Escolas Práticas, 1946-47, 2.ª Parte, p. 40, Cota da Biblioteca da Academia Militar N.º 22 667-II-74.

(\*) Júlio Botelho Moniz, o Serviço de Informações em Campanha. Notas sobre Tática das Informações, Lisboa, 1940, p. 8.

*armas anglo-lusas na inexistência dum serviço geral de informações superiormente organizado; quem souber descer à funesta imprevidência dos serviços de informações dos escalões inferiores de então verificará que os desastres de Nevala, de Negomano, de Namacurra, ao lado de tantos outros, foram em grande parte devidos à inadvertência de quem tinha por primeira obrigação não esquecer que a inércia e a imobilidade dum serviço de informações produzem a morte e, que só a procura permanente e bem orientada, a actividade inteligente, geram a salvação.»*

Esta nota prévia fazia a introdução dum livro sobre informações muito interessante para a época em que foi feito, baseado em bibliografia francesa, que na altura exercia grande influência na nossa regulamentação.

Quatro anos depois, o General Silva Freire, então Capitão e Professor do Curso do Estado-Maior elaborou umas folhas sobre informações <sup>(10)</sup> recorrendo já a bibliografia portuguesa, francesa, espanhola, inglesa e americana, conseguindo um notável conjunto de lições, mas, como chamava à atenção o autor, *«todas estas normas colhidas na doutrina francesa, de antes do actual conflito, encontrarão ainda motivos para nós as seguirmos, hoje, <sup>(11)</sup>, que os processos e os métodos de fazer a guerra, parece nem sempre estarem de acordo com o detalhe e classicismo da doutrina francesa que resultou da conflagração de 1914-18?»*. O autor concluía após uma análise dos novos meios ensaiados e aplicados na guerra de 1939-45, que ainda não tinha acabado:

*«Quer os processos de combate variem constantemente quer mudem os órgãos de colher informações os princípios hão-de se manter sempre os mesmos, o que se torna necessário é que desde o tempo de paz se crie uma mentalidade especial:*

*— O hábito de contar com o inimigo e de informar o Comando, em todas as situações criadas em tempo de paz com vista à preparação para a guerra».*

---

<sup>(10)</sup> Carlos Freire, o Serviço de Informações em Campanha. Caxias, Ano lectivo de 1944-45.

<sup>(11)</sup> Março de 1945.

Entretanto, a *Censura Militar* foi novamente aplicada pelas autoridades Portuguesas, mas agora em consequência de obrigações internacionais resultantes da concessão de facilidades nos Açores, às forças britânicas.

Esta situação foi regulada pela Portaria n.º 10 402 <sup>(12)</sup> que fixou o início das medidas de censura militar a partir de 1 de Junho, e enquanto durasse o estado de guerra, nas relações do triângulo Continente-Açores-Madeira. Foram criados para o efeito os Serviços de Censura Militar. Os acordos com o Governo Inglês impunham a inclusão nestes serviços de algum pessoal inglês no Faial, Terceira e Lisboa.

A necessidade de segredo durante o período preparatório e de execução das facilidades levou à marcação de quatro períodos. O período A, até à véspera do começo do uso das facilidades. O período B, desde a véspera do começo do uso das facilidades até 11 dias depois. O período C, seis semanas a contar do fim do período B. E o período D, desde o fim do período C, enquanto durassem as facilidades.

Durante o período A não se efectuaria qualquer alteração ao sistema de comunicações, excepto no que se referia à radiotelefonia e radiotelegrafia que não deveriam ser empregues na expedição de ordens relativas às facilidades ou aos preparativos necessários à sua execução. Neste período o serviço de censura deveria ser montado para poder começar a funcionar no início do período B.

No período B começaria a funcionar o serviço de censura a telegramas e cartas, as quais deveriam ser todas marcadas com a chancela de «CENSURADO», para poderem ser expedidas e foram tomadas as seguintes precauções:

- encerrar ao público o serviço radiotelefónico com os Açores;
- encerrar ao público o serviço radiotelegráfico entre as ilhas excepto para o serviço médico essencial e outros serviços para as forças armadas portuguesas e britânicas;
- o cabo submarino entre a Horta e a Terceira deveria entrar imediatamente em serviço;
- os telegramas de, para, ou entre os Açores, seriam expedidos pelos cabos submarinos Lisboa-P. Delgado, Horta, Angra e Horta-Reino Unido;

---

<sup>(12)</sup> De 28 de Maio de 1943.

- nenhum telegrama originário dos Açores poderia ser expedido para as Américas do Norte e Sul ou arquipélago de Cabo Verde. Os telegramas em trânsito não seriam afectados;
- nenhuma correspondência postal, incluindo jornais e encomendas, poderia ser autorizado a sair dos Açores;
- não podia ser autorizado a sair dos Açores, por mar, ou por via aérea para qualquer território exterior, viajante algum que tivesse estado nos Açores no período B. Sendo desejável que nenhum avião fizesse escala nos Açores durante o período.

No período C, para conseguir o objectivo de proteger as facilidades conseguidas enquanto as forças britânicas estivessem ocupando as suas novas posições, tomaram-se as seguintes medidas:

- as restrições relativas aos serviços de radiotelefonia e radiotelegrafia insular continuaram em vigor;
- foram autorizadas cartas e telegramas de e para os Açores sujeitos a censura total. Não foram autorizadas as saídas de jornais;
- o uso de TSF Lisboa-P. Delgada foi restringido a telegramas em linguagem clara censurada.
- apenas foram autorizados a seguir de e para os Açores os viajantes com licença especial passada pelas autoridades competentes, depois de assumirem um compromisso.

O período D, deu início ao período de uso das facilidades que foram acompanhadas de medidas de censura e de um programa de execução de medidas rigorosas de segurança relativas a estrangeiros e funcionários consulares<sup>(13)</sup>.

Ainda antes do fim da guerra o General Botelho Moniz publicou mais um livro intitulado «Conduta das Operações Coloniais»<sup>(14)</sup> prefaciado pelo Vice-Almirante J. Azevedo Coutinho que, à semelhança do trabalho do

---

<sup>(13)</sup> Curso de Oficiais do Serviço de Informações, 1.º Vol. Conferências, 1951, Censura Militar pelo Major do CEM José de Freitas Soares, p. 176 — Cota da Biblioteca da Academia Militar n.º 23.805-H-74.

<sup>(14)</sup> Cota n.º 2175 do Arquivo Histórico Militar. O General escreveu este livro em 1944, com o posto de tenente-coronel.

Capitão A. L. Pimentel <sup>(15)</sup>, constitui todo ele um valioso documento de informações sobre a guerra em África, do qual destacamos o primeiro capítulo que *tratava de factores característicos das campanhas coloniais em que são estudados o terreno, o clima, a natureza do possível inimigo e os recursos locais.*

No final do ano de 1946 e princípios de 1947, teve lugar um estágio para oficiais instrutores dos *Cursos de Informações das Escolas Práticas* para os valorizar no campo das *informações* dado que as manobras de 1945 revelaram que os oficiais das armas de Infantaria e Cavalaria estavam aptos para o desempenho das suas tarefas no campo da observação, mas que no sector das informações não havia alcançado o nível desejado. As manobras mostraram também que seria necessário haver oficiais de informações e observação na Artilharia e na Aeronáutica.

Esse estágio foi organizado cobrindo os âmbitos teórico <sup>(16)</sup>, técnico e prático, tendo conseguido obter excelentes resultados. Com este estágio os cursos das Escolas Práticas passaram a ter muito melhor rendimento.

Simultaneamente com este esforço realizado sobre o corpo docente das Escolas Práticas, foram aprovadas e postas em execução as «Instruções para o Serviço de Informações e Observações nas Unidades de Infantaria» <sup>(17)</sup>.

Com a experiência do estágio de 1946-47, realizou-se no Estado-Maior do Exército em 1947-48, um novo estágio para Oficiais do SIM, que já foi incluído no Plano Geral de Instrução do Exército. «A sua realização repre-

<sup>(15)</sup> «Manual do Colonos», II Vol., Porto, 1902, referido no artigo anterior, in «Nação e Defesa» n.º 6, p. 150 e 151.

<sup>(16)</sup> Um processo deste curso está na Biblioteca da Academia Militar, Cota n.º 22 667-H-74. Durante a parte teórica deste curso foram proferidas as seguintes conferências: «Generalidades sobre o SIM», «Organização e funcionamento do SI em Campanha» e «SI nas G. U.» pelo Major Silva Freire; «O SIM no quadro geral da Defesa Nacional, o que deve ser», «O SIM na realidade, tal como se apresenta diariamente na 1.ª Secção da 2.ª Rep. do EME», «O SIM sua organização real. Trabalhos em curso — sua agressividade, seus agentes — Propaganda» e «A Defesa do SIM — Contra-espionagem» pelo Major Sarsfield Rodrigues; «O SI na Aeronáutica» pelo Major Ponte Rodrigues; «O Serviço de Escutas» pelo Capitão Santos Paiva; «O SI na Artilharia» pelo Capitão Santos; «O SI nas P. U. de Infantaria» pelo Capitão Schultz; «O SI nas P. U. de Cavalaria» e «Prisioneiros de Guerra e Documentação Inimiga» pelo Capitão Ramos; «Os SI nas Campanhas Coloniais» pelo Major Neves; e o «Exército Espanhol na Actualidade» pelo Capitão Silva.

<sup>(17)</sup> Aprovadas e postas em execução pela Portaria de 30 de Abril de 1947, estas instruções foram elaboradas por uma comissão constituída pelos seguintes elementos: General E. de F. Mendes Machado, Brigadeiro H. Cardoso do Amaral, Tenente-coronel L. de Almeida da Costa Lopes, Major F. Holbeche Fino, Major F. A. Pires Barata e Capitão M. das D. dos Santos Madeira.

sentou mais uma etapa no campo da luta para criar e desenvolver no nosso Exército a ideia da verdadeira importância das «informações», facto essencial do êxito» (19).

A parte teórica deste estágio foi tratada através de conferências (19) e a parte prática foi conduzida com grande objectividade tendo contribuído de um modo decisivo para o impulso que veio a verificar-se no desenvolvimento do Serviço de Informações Militares (SIM), com base no grupo de Oficiais que nele tomaram parte.

O General Silva Freire, então Major, aperfeiçoou as suas lições e elaborou um manual de informações, no âmbito do Estado-Maior do Exército (20) recorrendo a uma mais vasta bibliografia de suporte portuguesa, francesa, espanhola, suíça, inglesa, belga, alemã e americana, em que só a americana é que já espelhava a experiência da guerra de 1939-45.

Vivemos nesta época um período em que se fez um esforço muito bem orientado com a finalidade de divulgar no Exército ensinamentos sobre interpretações de fotografia aérea e de criptografia o que foi conseguido através de cursos ministrados a jovens oficiais e sargentos, tanto no Estado-Maior do Exército, como nas Escolas Práticas das Armas.

Em 1 de Agosto de 1950, pelo Decreto-Lei n.º 37 909, foram criados, na Presidência do Conselho, os cargos de Ministro da Presidência e de Ministro da Defesa Nacional. Ao Ministro da Defesa Nacional incumbia coordenar os problemas de Política militar da Nação e as altas questões relativas à defesa do País, que corriam pelos Ministros do Exército e da Marinha e pelo Secretariado de Estado da Aeronáutica, competindo-lhe assim orientar e coordenar os três Ramos das Forças Armadas e submeter a exame do Conselho Superior de Defesa Nacional todos os assuntos que envolvessem a definição de uma política de defesa, incluindo como não poderia deixar de ser a *política de informações*.

---

(19) Palavras proferidas pelo Director do Estágio, Major Carlos Freire, no acto da inauguração em 5 de Janeiro de 1948.

(20) «O Serviço de Informações Militar em tempo de Paz» pelo Major A. Silva, «A fotografia aérea como origem de informações» pelo Major F. Chagas, «A guerra Psicológica» pelo Major Pereira da Conceição, «O Serviço de Escuta» pelo Major Santos Paiva, «Escritas Secretas» pelo Capitão Paiva Couceiro, «A Defesa Passiva do Segredo Militar» pelo Capitão Freitas Soares, «A Contra Informação» pelo Capitão Rafael Alves e Noções de Criptografia.

(20) Carlos Freire, «O Serviço de Informações em Campanha», 1943.

Para estudar e dar execução à política de informações o Secretariado-Geral da Defesa Nacional dispunha de uma 2.<sup>a</sup> *Repartição* <sup>(1)</sup> para: *superintender no serviço militar de informações, sobretudo no que se referia à contra-espionagem e à segurança interna e externa da Nação*; emitir parecer sobre questões relativas a convenções militares, leis e usos da guerra, procedendo ao estudo e elaboração dos trabalhos daqueles decorrentes; *estabelecer e fazer funcionar o serviço de informações estratégicas*; manter relações com os adidos militares, navais e aéreos e restantes oficiais em missão militar de serviço no estrangeiro e com os adidos ou missões militares estrangeiras em Portugal, sem prejuízo daquelas que directamente interessassem às forças de terra, mar e ar a manter pelos respectivos Ministérios; manter relações com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e dar parecer sobre quaisquer assuntos de natureza diplomática que pudessem interferir na defesa da Nação; tomar a seu cargo os serviços relativos à cifra e à distribuição e arquivo da correspondência secreta do Secretariado.

Em 1951 foi organizado um curso de grande interesse para a valorização dos *Oficiais do Serviço de Informações Militares* (SIM) utilizando também a técnica de ministrar a parte teórica através de conferências <sup>(2)</sup> e a parte prática através de exercícios e temas táticos <sup>(3)</sup> e <sup>(4)</sup>.

Em 1952, foram criados os Conselhos de Defesa Militar de Angòla, Moçambique, Índia e Macau <sup>(5)</sup> para tratar de todos os assuntos relacionados com a defesa militar de cada colónia, e propor a actuação em relação aos problemas que dissessem respeito à defesa do Ultramar contra o ini-

<sup>(1)</sup> Art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 37 955, de 9 de Setembro de 1950.

<sup>(2)</sup> «Informações na Infantaria», pelo Capitão Carvalho Rosado, «Informações na Artílharia, pelo Capitão Oliveira Marques, «Informações na Engenharia» pelo Major J. Luz Cunha, «Informações na Cavalaria» pelo Capitão F. Pinto Bessa, «O SI de Superfície na Força Aérea», pelo Tenente-coronel Peral Fernandes, «As transmissões no S. I.», pelo Major Luz Cunha, «Informações nas Operações Especiais» pelo Major A. Manuel das Neves, «O Serviço Militar de Informações em tempo de Paz» pelo Capitão Moreira Sacadura da Câmara, «Propaganda e Guerra Fria» pelo Major Pereira da Conceição, «Prisioneiros de Guerra» pelo Capitão Raul Ribeiro Ramos, «Escritas Secretas» pelo Capitão F. Ferreira Valença, «A Censura» pelo Major Freitas Soares, «Cifras e Códigos» pelo Capitão Silvino Silvério Marques e «Esboço da Organização do Exército» pelo Major António Amaro Romão.

<sup>(3)</sup> Exercícios Preparatórios e o Estudo de um Tema Tático foram conduzidos pelos Capitães Orlando Barbosa e Carvalho Rosado.

<sup>(4)</sup> o 1.º e o 2.º Volume do «Curso para Oficiais do Serviço de Informações Militares» existe na Biblioteca da Academia Militar com a Cota n.º 23 805.

<sup>(5)</sup> Lei n.º 2051, de 15 de Janeiro de 1952.

migo externo e ao emprego dos recursos militares, que eram da competência do Ministro da Defesa Nacional.

Ainda em 1952, foi criada uma 3.<sup>a</sup> Secção da 2.<sup>a</sup> Repartição do EME, que constituía a Chefia do Serviço de Cifra do Exército <sup>(26)</sup> que na sua fase inicial era simplesmente um Gabinete de Cifra e Contracifra e as suas atribuições limitavam-se a garantir o apoio criptográfico aos comandos dos vários escalões, preparando e fornecendo material criptográfico e o pessoal especialista para garantir o funcionamento eficiente dos respectivos centros cripto. Cedo se verificou que a CHECIE se não poderia limitar à missão puramente criptográfica, dado que se tornava necessário controlar o funcionamento das redes criptográficas do Exército e os procedimentos de transmissões para que não perigasse a segurança daquelas.

Em 1954 foi aprovado e posto em execução o «Regulamento de Campanha — Informações», <sup>(27)</sup> que passou a constituir a base de todo o trabalho de informações de campanha nas Forças Armadas, dada a generalidade com que foi feito.

Em 1955 iniciam-se os movimentos dos Satyagraha em Goa, em apoio às reivindicações que desde 1950 a União Indiana apresentava em relação aos territórios do Estado Português da Índia, o que provocou o desenvolvimento das actividades da 2.<sup>a</sup> Repartição do Quartel-General e da Polícia local onde o trabalho de informações tácticas atingiu um nível aceitável e está na origem do grande êxito alcançado pelas forças portuguesas em todo o período de guerra subversiva que tivemos que enfrentar até à invasão, consumada por uma acção de força convencional <sup>(28)</sup>.

Em 1956, através da Lei da Organização da Nação para a Guerra <sup>(29)</sup> foi estabelecido que o Presidente da República seria mantido ao corrente, tanto em tempo de paz como em tempo de guerra, de tudo o que respeitasse à Defesa Nacional e que o Governo definiria a política de guerra e ainda, em tempo de paz, aprovaria as directrizes de planeamento, orientação e coordenação das acções militares da responsabilidade dos comandos.

---

<sup>(26)</sup> Conhecida ao tempo pela sigla CHECIE, fundada, organizada e dirigida pelo Capitão do CEM Silvino Silvério Marques.

<sup>(27)</sup> Portaria n.º 14 860, de 27 de Abril de 1954.

<sup>(28)</sup> Em Dezembro de 1961, com 45 000 homens em acção e 26 000 em reserva contra 4400 do lado português.

<sup>(29)</sup> Lei n.º 2084, de 16 de Agosto de 1956.



A coordenação e a direcção efectiva da acção do Governo na defesa nacional, mesmo em tempo de paz pertenciam ao Presidente do Conselho de Ministros, o qual normalmente delegava tais tarefas no Ministro da Presidência e no Ministro da Defesa Nacional. A este último, competiam os problemas referentes à organização militar e à defesa civil.

O estudo e coordenação de todos estes problemas relativos à preparação da defesa eram levados a efeito por Conselhos de Ministros restritos sem competência deliberativa. Um desses Conselhos, por lei e em tempo de paz, tomava o nome de Conselho Superior da Defesa Nacional <sup>(20)</sup> para examinar vários aspectos de alta importância, e em tempo de guerra assumir os poderes e desempenhar as atribuições próprias do Conselho de Ministros em tudo quanto dissesse respeito à direcção estratégica da guerra e à deficiência das forças armadas.

Passou também a existir um órgão colegial técnico-militar, sem qualquer competência deliberativa, mesmo em tempo de guerra, chamado Conselho Superior Militar <sup>(21)</sup> que seria ouvido sobre os problemas relativos à preparação militar dos três Ramos e deveria emitir obrigatoriamente o seu parecer.

A Lei da Organização da Nação para a Guerra na sua Base XXI fixava que, *em tempo de guerra, competiria ao Governo orientar tudo quanto respeitasse à segurança interna e às actividades de carácter informativo que interessassem à defesa nacional, designadamente no que se referia à prevenção de actos subversivos, à repressão da espionagem e dos actos de entendimento com o inimigo, à manutenção da ordem pública, aos refugiados e à guarda de elementos e serviços vitais de economia nacional.*

Fixava ainda que, *em caso de guerra ou de emergência, todas as forças de segurança, militares e militarizadas, bem como os organismos policiais, salvo os da policia judiciária civil, passariam a estar subordinados a um*

---

<sup>(20)</sup> Constituído pelo Presidente do Conselho, pelos Ministros da Presidência, da Defesa Nacional, do Interior, das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Ultramar, pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e pelo Secretário Adjunto da Defesa Nacional (Secretário sem voto).

<sup>(21)</sup> Constituído pelo Ministro da Defesa Nacional, que presidia na ausência do Presidente do Conselho, pelos titulares dos Departamentos do Exército, Marinha e Força Aérea, pelos Chefes dos Estados-Maior-Generais das F. A., do Exército, da Marinha e da Força Aérea e pelo Secretário Adjunto da Defesa Nacional (Secretário sem voto).

*comando-geral de segurança interna* <sup>(32)</sup> que nunca chegou a ser constituído.

Em caso de guerra ou de emergência, segundo esta lei seria declarado o estado de sítio. Entre as garantias constitucionais que nestas circunstâncias poderiam ser suspensas, estava incluída a inviolabilidade da correspondência e a liberdade de imprensa podendo ser instituída a censura prévia a todas as formas de correspondência, à difusão de notícias ou à expansão de qualquer forma de imprensa, de publicidade ou de propaganda <sup>(33)</sup>.

Em Outubro deste mesmo ano, foi apresentado um projecto de organização de um serviço de informações do Secretariado-Geral da Defesa Nacional com a dimensão e a eficiência julgadas convenientes para dar execução ao fixado pela lei da Organização da Nação para a Guerra e ao mesmo tempo fazer face às responsabilidades que havíamos assumido perante a OTAN. Este projecto mereceu algum apoio mas, na execução, não atingiu a dimensão que se impunha no momento. Contudo nessa altura, a actividade das informações atingiu uma eficiência e uma regionalização que já se pode considerar de notável.

Em Março de 1958, para que as empresas portuguesas pudessem concorrer às obras *classificadas* postas a concurso pela OTAN, em pé de igualdade com as empresas dos restantes países membros da OTAN, foram aprovadas e postas em execução as instruções para a *Protecção do Segredo nas Empresas Privadas, Públicas e de Economia Mista trabalhando para a Defesa Nacional* <sup>(34)</sup> que ficaram conhecidas pelo SEGMIL 2.

Em Abril de 1959 <sup>(35)</sup> foram aprovadas as instruções para a Salvaguarda de Matérias Classificadas, que ficaram conhecidas pela designação de SEGMIL 1 elaboradas pelo então Major Orlando Barbosa, com base nas regras e normas mais avançadas e evoluídas na época e que já eram adoptadas pela generalidade dos países da OTAN.

---

<sup>(32)</sup> O titular do Comando Geral da Segurança Interna seria designado pelo Conselho Superior da Defesa Nacional.

<sup>(33)</sup> Lei n.º 2054 Base XXXI, 4, f.

<sup>(34)</sup> Portaria n.º 16 637 de 22 de Março de 1958. Estas instruções foram o primeiro documento nacional que fixou a aprovação de instruções a título reservado devendo ser dado apenas a conhecer às entidades que estivessem interessadas no seu cumprimento e observância.

<sup>(35)</sup> Portaria n.º 17 128, de 17 de Abril de 1959, «D. G.» N.º 87 — 1.ª Série.

Ainda nesse ano e dada a conveniência de generalizar, coordenar e até uniformizar *as medidas de segurança com que se deviam rodear as informações materiais e instalações classificadas não só nacionais como também dos países ou organizações a que nos encontrávamos ligados por comunhão de interesses ou de ideais* foi criada a *Comissão Interministerial de Segurança*, sob a presidência da Autoridade Nacional de Segurança OTAN, da qual entre outros fazia parte um delegado do Secretariado-Geral da Defesa Nacional <sup>(35)</sup>.

Verificou-se mais tarde que não havia estatuto legal interno para a *Autoridade Nacional de Segurança OTAN*, pelo que foi publicada legislação para o efeito, que confirmou que a referida autoridade dependia da Presidência do Conselho por intermédio do Ministério da Defesa Nacional e que tinha as seguintes funções: *garantir a segurança das informações OTAN classificadas nos organismos nacionais da metrópole e do estrangeiro; autorizar a abertura de sub-registos de documentos OTAN altamente classificados ou delegar essa competência no chefe do registo central; inspeccionar periodicamente as disposições de segurança, com vista a assegurar a protecção das informações OTAN; seleccionar todo o pessoal nacional que pode ter acesso a informações OTAN com classificação superior a confidencial; pôr em execução os planos de segurança julgados necessários para evitar que informações OTAN caiam em poder de pessoas não autorizadas; superintender em todos os assuntos respeitantes à segurança das comunicações OTAN; inspeccionar periodicamente, nos organismos nacionais da metrópole e do estrangeiro, os procedimentos de segurança das comunicações OTAN em vigor; nomear os representantes nacionais junto dos organismos OTAN especializados em segurança em geral e segurança das comunicações* <sup>(36)</sup> e <sup>(37)</sup>.

Em Outubro de 1959 foi publicada <sup>(38)</sup> uma profunda reorganização do Exército que o transformou num órgão nacional com jurisdição em todo o território nacional metropolitano e ultramarino.

Foi dada nova estrutura ao Estado-Maior do Exército, às Regiões Militares e aos Comandos Territoriais Independentes, todos eles dispendo de

<sup>(35)</sup> Portaria n.º 17 128, de 17 de Abril de 1959, «D. G.» N.º 87 — 1.ª Série.

<sup>(36)</sup> Decreto-Lei n.º 42 806, de 14 de Janeiro de 1960, «D. G.» n.º 224 — 1.ª Série.

<sup>(37)</sup> N.º 14 do Anexo C do Documento OTAN C-M (55) 15 (Def).

<sup>(38)</sup> Decreto-Lei n.º 42 564 Organização Geral do Ministério do Exército.

Quartéis-Generais para apoiar os Comandantes, *com Repartições e Secções que constituíam no seu conjunto o Serviço de Informações Militares do Exército na dependência directa do Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército ao qual competia: planear a pesquisa, reunião, estudo e difusão das informações com interesse para o Exército designadamente as relativas ao Ultramar de acordo com as directrizes estabelecidas pelo Secretariado-Geral da Defesa Nacional; planear e coordenar e accionar as actividades de contra-informação dentro do Exército, de acordo com as directrizes estabelecidas superiormente; planear em colaboração com as repartições e secções de instrução a formação de pessoal especializado do Serviço de Informações; orientar a acção dos adidos e missões do Exército no estrangeiro; estabelecer a ligação dos organismos do Exército com os Adidos e Missões Estrangeiras; cooperar na orientação superior sobre os problemas de cartografia, guerra psicológica e criptográfica através da 2.ª Repartição do Estado-Maior, dos Serviços Cartográficos e da Chefia do Reconhecimento das Transmissões.*

O desenvolvimento da CHECIE levou também, em 1959, com a mesma legislação à criação de um serviço independente, com a designação de *Serviço de Reconhecimento das Transmissões*, conhecido pela sigla CHERET, que dispunha como órgãos de execução de: Destacamentos de Ligação e Reconhecimento das Transmissões; um batalhão de Reconhecimento das Transmissões e um Centro Cripto. Além destes órgãos de execução ainda podiam ser organizados órgãos especiais, de apoio e de reforço.

Os Destacamentos de Ligação e Reconhecimento eram atribuídos para apoio aos Quartéis-Generais do continente, ilhas e ultramar e Comandos Territoriais Independentes e dispunham de pessoal e meios técnicos para trabalhar com *eficiência no âmbito da segurança e informação das transmissões.*

Nunca foram criados destacamentos nos Açores e na Madeira, contudo os destacamentos enviados para a Guiné, Angola e Moçambique, foram transformados e organizados como chefias para que pudessem, eficientemente, desempenhar as suas missões, muito especialmente no âmbito da *informação das transmissões* (39).

---

(39) Actividade conhecida internacionalmente como COMINT (COMMUNICATION INTELLIGENCE).

Em 18 de Julho de 1960 <sup>(40)</sup>, foi considerado conveniente actualizar a organização e as atribuições do Secretariado-Geral da Defesa Nacional, que entre outras e no campo externo, passará a ser responsável pelo estabelecimento de acordos de colaboração ou de coordenação para a organização da defesa terrestre, naval e aérea e da defesa civil no quadro dos grandes espaços regionais com os comandos ou serviços congéneres de nações amigas e aliadas quando superiormente autorizadas <sup>(41)</sup> e, no campo interno, a poder estabelecer a coordenação técnico-militar entre a GNR, PSP e GF e o Departamento da Defesa Nacional no que dizia respeito a emprego tático e outros fins que se relacionassem com a defesa interna da Nação.

O Chefe do Estado-Maior-General, que era o Secretário-Geral da Defesa Nacional, passou a ser o responsável perante o Presidente do Conselho e o Ministro da Defesa Nacional pela preparação e conduta militar do conjunto das operações estabelecendo, *para os convenientes efeitos operacionais e informativos*, ligações com os comandos subordinados <sup>(42)</sup>.

A 2.ª Repartição do Secretariado passou a: *superintender nos serviços de informação militares, sobretudo no que se referia à contra-espionagem e à segurança interna e externa da nação*; emitir parecer sobre questões relativas a convenções militares e proceder à elaboração dos trabalhos daqueles decorrentes; *organizar e manter em funcionamento serviços de informações estratégicas*, manter relações com os adidos militares, navais e aéreos, com os restantes oficiais em missão militar de serviço no estrangeiro e com os adidos ou missões militares estrangeiras em Portugal, sem prejuízo das relações que directamente interessem aos Ramos; manter relações com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e estudar, na parte que lhe competia, quaisquer assuntos de natureza diplomática que se relacionassem ou interessassem à defesa da Nação; estudar os problemas relativos à segurança das comunicações, documentos, instalações e actividade e ainda os problemas relacionados com a Comissão Interministerial de Segurança, elaborar as correspondentes directivas técnicas e fiscalizar o seu cumprimento.

---

<sup>(40)</sup> Decreto-Lei n.º 43 077, de 18 de Julho de 1960.

<sup>(41)</sup> Alínea c) do Art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 43 077.

<sup>(42)</sup> Alínea c) do Art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 43 077.

Esta missão pouco diferia da fixada em 1950, no entanto impunha a organização e manutenção em funcionamento do serviço de informações estratégicas que competia ao escalão da defesa nacional.

Ainda em 1960, através do Decreto-Lei n.º 43 440 <sup>(4)</sup>, foi introduzido no direito interno o crime de *espionagem e de revelação de segredos de Estado em prejuízo da defesa nacional de país aliado de Portugal ou da de grupo ou aliança de países de que Portugal faça parte*.

Com o início da subversão em Angola, em fins de 1960, na baixa do Cassange e em Catete, desenvolvem-se nos Comandos dos 3 Ramos das Forças Armadas, em Luanda, as actividades das 2.ª Repartições que atingem durante o conflito um nível de eficiência apreciável que serviu da melhor maneira o planeamento e conduta das operações e das acções de apoio às populações que foram realizadas durante todo o período de guerra.

Em 1962 tiveram início as operações militares activas na Guiné e em 1964 em Moçambique, onde dois anos depois é posto a funcionar, em Nampula, o Quartel-General Avançado donde passaram a ser dirigidas, controladas e apoiadas as operações nas melhores condições.

Em 1965 foram aprovadas as instruções para o interrogatório de prisioneiros em guerra subversiva e em 15 de Julho do ano seguinte foram aprovadas as instruções para reconhecimento aéreo visual em guerra subversiva. Em 1 de Setembro de 1966 é aprovado e posto em execução um novo «Regulamento de Campanha de Informações» para orientar todo o pessoal do serviço de Informações Militares (SIM) até ao Escalão Divisão, no conhecimento do inimigo e da área de operações.

Por este regulamento passou a ser *missão do SIM a aquisição, o processamento e a difusão de todos os dados que garantissem aquele conhecimento e a adopção de medidas de segurança tendentes a evitar ou neutralizar iguais propósitos dos serviços de informações inimigas*. Todos os seus aspectos foram incluídos em dois ramos de actividade de carácter distinto, embora interdependentes: *as informações e a contra-informação*.

O regulamento fixou ainda que a *informação militar* é o conjunto de actividades que têm por finalidade o conhecimento do inimigo provável ou actual e da área de operações obtida através da pesquisa, e que abrange a actual e da área de operações obtida através da pesquisa, estudo e interpreta-

---

<sup>(4)</sup> 27 de Dezembro de 1960.

ção de notícias e que abrange a informação tática e a informação estratégica.

Em 1968 foram aprovadas as «Instruções de Segurança Militar no Exército» e em 1974 foi aprovado a título provisório o «Regulamento de Campanha-Informações» que ainda hoje se encontram em vigor.

Com base na experiência de guerra no Ultramar foi elaborado um outro regulamento do maior interesse que foi publicado em 1977 com o título «Informações num Batalhão em Guerra Subversiva». O trabalho de informações realizado no Ultramar nos teatros de operações de Angola, Moçambique e Guiné pode considerar-se como notável. Se as tropas nem sempre sentiram essa actividade isso deveu-se principalmente à enorme dimensão dos teatros de operações e à grande dispersão do dispositivo.

A actividade das 2.<sup>as</sup> Repartições das Regiões Militares e dos Comandos Territoriais com o apoio dos destacamentos da Chefia de Reconhecimento das Transmissões do Exército, da Direcção-Geral de Segurança e dos Serviços de Centralização e Coordenação de Informações dos Governos Provinciais e a colaboração das 2.<sup>as</sup> Repartições da Marinha e da Força Aérea tornou possível uma longa e importante colheita de informações, a elaboração de análises oportunas e a realização de trabalhos de fundo que em muito facilitaram a actividade operacional e de apoio às populações dos comandos e unidades de todos os escalões.

Só para dar uma ideia desta actividade que ainda não foi convenientemente estudada, nem divulgada, basta dizer que se elaboraram sumários diários e relatórios semanais de informações durante os treze anos de guerra nos três teatros de operações que mantinham os Comandos Chefes e Departamento da Defesa Nacional e os Governos Central e Provinciais informados de tudo o que se passava em África com o maior detalhe.

Neste mesmo período elaboraram-se relatórios suplementares de informações, conhecidos pela sigla «SUPINTREP» (\*\*) que cobriam todos os assuntos com interesse para as operações e para as acções em proveito das populações.

Para apoio às operações foram publicados «supintrepes» de grande valor histórico sobre táticas, técnicas, modos de actuação, ordem de batalha dos

---

(\*\*) Designação OTAN dos relatórios suplementares de informações «Supplementary Intelligence Report» — aproveitando as três primeiras letras da designação em Inglês — SUP/INT/REP.

elementos combatentes e sua implantação no terreno, estudos sobre doutrina, acção política e político-administrativa de todos os partidos, frentes e movimentos que lutavam pela independência dos territórios.

Para apoio às acções em proveito das populações foram publicados «supintrepes» contendo importantes estudos étnicos, sociais, religiosos e económicos que em muito contribuíram para o bom entendimento entre as tropas e as populações afectas e para a captação das populações que estavam sob influência preferencial dos movimentos e que ainda hoje se podem considerar como trabalhos de alto interesse para estudos prospectivos de base que se venham a realizar naqueles países.

As análises levadas a efeito pelos departamentos de informações dos vários comandos e escalões militares, que a história certamente não deixará de registar, foram sempre elaborados com o objectivo de criar condições ao poder político para encontrar soluções político-administrativas e condições de negociação com os partidos, frentes e movimentos mais moderados e receptivos, para pôr fim à situação de intranquilidade pública e de guerra e até de exploração de alguns dos naturais anseios de certas populações.

Isto verificou-se em Angola logo a partir do início dos acontecimentos e ao longo de todos os treze anos de guerra. Verificou-se também em Moçambique e na Guiné, por iniciativa das autoridades locais e com o apoio de alguns países limítrofes que viam com natural preocupação o agravamento da situação de guerra com grave influência nos seus próprios territórios.

A guerra de África teve sempre como objectivo apoiar as populações, restaurar a lei e a ordem e destruir ou rejeitar do território nacional os elementos que procuravam desestabilizar ou alterar a ordem interna legalmente reconhecida, não havendo nunca a intenção deliberada de violar o território dos países vizinhos, o que não quer dizer que erros ou excessos não tivessem criado situações difíceis.

Depois do 25 de Abril de 1974 foi criado o Comando Operacional do Continente (COPCON) <sup>(\*)</sup> que foi dado ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, tendo como Adjunto um Oficial do Exército. Este Comando exercia, quando se viessem a verificar situações internas de ameaça à paz e tranquilidade públicas, o comando operacional sobre todas as forças armadas e militarizadas.

---

(\*) Decreto-Lei n.º 310/74 de 8 de Julho, «D. G.» n.º 157.



*Este comando passou a ter no seu Estado-Maior uma 2.ª Repartição que trabalhava em íntima colaboração com as 2.ªs Repartições dos três Ramos das Forças Armadas e com a 2.ª Divisão do EMGFA. Em Agosto foi Publicado o Decreto-Lei N.º 400/74 <sup>(46)</sup> que atribuiu ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas <sup>(47)</sup> a orientação e coordenação das actividades de informações nas Forças Armadas, e determinou a integração no EMGFA do antigo Secretariado Geral da Defesa Nacional, e fixou ainda que a 2.ª Divisão que sucedeu à 2.ª Repartição do SGDN, passasse a ser chefiada por um Brigadeiro ou Coronel, ou por Oficiais da Armada de postos correspondentes.*

*Ao EMGFA competia ainda estudar, coordenar, obter e emitir decisões em matéria de <sup>(48)</sup>: relações entre as Forças Armadas, Forças Militarizadas e organismos afectos à defesa civil; cooperação entre os organismos militares e civis públicos ou particulares relacionados com o apetrechamento defensivo e sua eficiência.*

*Estas disposições legais permitiram que a 2.ª Divisão do EMGFA devidamente reforçada com pessoal especializado dinamizasse a actuação da antiga 2.ª Repartição do SGDN, realizando um trabalho de equipa muito útil, embora mal apreciado pelos órgãos de decisão do tempo, devido ao ambiente de indisciplina, de desconfiança, de anarquia e de competição em que actuavam. Na altura faziam-se várias análises da situação e várias leituras dessas análises, todas elas incorrectas e afectadas por compromissos que ainda hoje não se encontram bem esclarecidos.*

*Esta angústia é revelada nos Relatórios do 28 de Setembro <sup>(49)</sup> e do 11 de Março. Contudo a situação só se vem a clarificar a partir do 25 de Novembro, com o regresso da centralização e coordenação das informações à 2.ª Divisão do EMGFA.*

*Pedro Cardoso  
General*

---

<sup>(46)</sup> 29 de Agosto de 1974.

<sup>(47)</sup> Art.º 7.º alínea d) do Decreto-Lei n.º 400/74.

<sup>(48)</sup> Art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 400/74.

<sup>(49)</sup> Nota Preliminar p. 4.



---

PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NA SOCIOLOGIA MILITAR

*LITERATURA E SELECÇÃO BIBLIOGRÁFICA*

---



---

## PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NA SOCIOLOGIA MILITAR

### LITERATURA E SELECÇÃO BIBLIOGRÁFICA

---

A área de conhecimento compreendida pela expressão «sociologia militar» é afectada pelo menos por dois tipos de problemas: um que decorre do seu próprio objecto específico — a instituição *militar* — outro, resultante da matriz *sociológica*.

É significativo que se encontre tão atrasado o estudo de uma instituição — presente em todas as sociedades com Estado — que tem sido instrumento determinante no moldar político da História e que hoje detém, *de facto*, os meios para a destruição da humanidade. Paradoxalmente a situação é de atribuir à enorme importância do objecto Forças Armadas. Temos por um lado, não só as razões do próprio segredo militar, como também o isolamento funcional (ao Poder) em que tem sido mantida a instituição militar no seio da sociedade; por outro lado o temor, consciente ou inconsciente, de enfrentar a questão da violência e da sua «administração», temática que investe os valores fundamentais, ou dominantes, da sociedade.

Esta espécie de «remoção cultural», ou de «ideologia civil», segundo a expressão de Janowitz (<sup>1</sup>), tem muitas vezes conduzido a uma apreciação superficial, emotiva, ou de qualquer modo distorcida da instituição militar e à acentuação de características que afinal são comuns a outras instituições e organizações.

Tem a instituição militar encontrado na sociologia a disciplina mais atenta, talvez por parecer a mais adequada a uma análise que no entanto é necessariamente interdisciplinar. Com a sociologia, contudo, ocorre por vezes a tentação que existia em tempos com a filosofia: que o que não se enquadre claramente numa área da competência de um dos outros ramos das ciências (sociais) lhe acabe por ser remetido.

É constante, portanto, a necessidade de averiguar que não se esteja a descarregar para o campo da sociologia um conjunto de problemas só

porque a sua análise política, por exemplo, resultaria incómoda. Não deve, assim, a sociologia limitar a sua análise aos aspectos «técnicos», em vista de uma utilização apenas «administrativa» dos resultados. Parece-nos residir aqui a distinção fundamental entre a perspectivação de uma grande parte dos sociólogos da instituição militar norte-americanos e a de certos sociólogos europeus, principalmente franceses e italianos, que ultimamente se têm dedicado ao estudo dessa problemática que preferem alargar criticamente denominando-a «sociologia da defesa» (?) e que merecera uma selecção bibliográfica própria.

As tendências que sublinhamos, e correspondente bibliografia seleccionada, referem-se, na quase totalidade, à produção norte-americana. Isso deve-se ao facto de se ter a «sociologia militar» desenvolvido principalmente nos Estados Unidos, onde historicamente o sistema exigia o seu papel racionalizador, de que as autoridades conseguiram desde logo aperceber-se.

No entanto, o que uns têm denominado «sociologia militar» outros «sociologia da defesa», outros ainda «sociologia da guerra» tem a ver, realmente, com a fundamental questão do uso da violência e destina-se a adquirir um conhecimento, o mais aprofundado e eficiente possível, de mecanismos que, como acontece na Ciência em geral, poderão, em última análise, ser usados por uns e outros para diferentes fins.

### *Os «clássicos da sociologia militar»*

Embora a importância da instituição militar não tenha escapado a Spencer, Comte, Max Weber, e apesar de terem as Forças Armadas sido objecto de atenção por parte de especialistas dos quais Clausewitz é com justiça o mais conhecido, e de pensadores políticos como Engels, Kautsky, Lenin, Rosa Luxemburgo, só nos anos 30, na Universidade de Chicago, à volta de Harold Lasswell e Quincy Wright (?) aparece o primeiro estudo sistemático dos múltiplos aspectos (militares, sociológicos, psicológicos, jurídicos) da geralmente considerada actividade por excelência das Forças Armadas — a Guerra.

É Lasswell (\*) que define a instituição militar como a instância em que se processa a administração da violência organizada (*management of organized means of violence*).

Já na iminência da Segunda Guerra Mundial constitui-se, na New School for Social Research, um grupo interdisciplinar que publica um conjunto de ensaios sobre os custos e aspectos sociais da guerra (\*).

No entanto é só durante a Segunda Guerra Mundial que a instituição militar aparece como um campo específico de estudo das ciências sociais. Em 1941 é criado pelo Governo dos Estados Unidos, o Army Research Branch, com o objectivo de estudar e solucionar problemas de natureza sociológica e psicológica levantados pela necessidade da rápida mobilização nacional para a guerra. É interessante notar que os sociólogos deste grupo foram *os primeiros sociólogos usados explicitamente como tal por um departamento do Governo norte-americano* \*. A pesquisa, que levou à elaboração da obra interdisciplinar *The American Soldier* (°), estimulou Merton e Lazarsfeld (°) para a discussão das suas implicações respeitantes à investigação aplicada e à teoria dos grupos.

Ainda no contexto do após-guerra é elaborado um clássico da sociologia militar: *Military Organization and Society* (°). Trata-se de um estudo sociológico comparativo em que Andreski expõe as suas teses sobre a interdependência entre a organização militar das sociedades e a distribuição das desigualdades (estratificação social), partindo de uma premissa básica: a omnipresença da luta (pelo poder, pelo prestígio) na vida das sociedades.

Também nos anos 50, Huntington lança-se no estudo aprofundado das relações civil-militares (°). Huntington sustenta que o tradicional «controlo civil subjectivo» sacrifica a eficiência militar à responsabilidade militar e que deverá ser substituído pelo «controlo civil objectivo» que asseguraria a eficiência, para além da responsabilidade. No «controlo civil subjectivo» a ideologia liberal antimilitar forçaria os militares a incorporar valores liberais como preço do seu poder político, o que comprometeria o profissionalismo. Sob o «controlo civil objectivo» o poder autónomo dos militares (corpo de oficiais) seria reduzido ao mínimo, devido à completa profissionalização, o que asseguraria que a instituição militar fosse um eficiente e dócil instrumento da política do Estado.

O primeiro estudo sociológico-compreensivo da instituição militar aparece poucos anos depois. *The Professional Soldier*, de Janowitz (°) apresenta

---

\* Não devemos deixar de mencionar o trabalho conduzido na Grã-Bretanha também durante a Segunda Guerra Mundial, no Tavistock Institute, que no entanto, para além do muito menor alcance, privilegiou a orientação psicológica.

um perfil sociológico e político da instituição militar nos Estados Unidos, baseado na análise empírica de origens sociais, motivações profissionais, convicções políticas etc., e propõe que os militares se transformem numa «*constabulary force*»\* em apoio de «relações internacionais viáveis» numa situação em que o uso da força nas relações internacionais foi alterado de tal maneira que «parece mais apropriado falarmos de forças policiais (*constabulary*) do que militares». O que Janowitz designa por *constabulary force* não é porém uma força policial no sentido tradicional, enquanto se destina a operar no plano internacional, sendo-lhe adstrita a missão de conservar a paz, embora preparada para a eventualidade da guerra.

### *As grandes áreas da sociologia militar*

Seguindo de perto o critério proposto por K. Lang <sup>(1)</sup>, e adoptado substancialmente por Kourvetaris e Dobratz <sup>(2)</sup>, consideramos três as áreas fundamentais de que se ocupam os estudos de sociologia militar: profissão militar; organização; relações civil-militares.

#### *1. Profissão militar*

Apesar de ser a guerra uma actividade tão antiga como as sociedades humanas, a profissionalização do militar, no sentido sociológico, é um facto relativamente recente, tornado necessário pela complexificação tecnológica e organizacional.

Os modelos conceptuais a considerar quanto à profissão militar são análogos aos modelos conceptuais para as profissões civis: estruturalista, processual e pluralista.

O modelo *estruturalista*, (também designado por *attribute approach*) é representado por Huntington <sup>(3)</sup> e Janowitz <sup>(4)</sup>, que consideram cada profissão distinguível das outras através de «*core attributes*» específicos. Algumas divergências surgem quanto aos atributos considerados específicos, mas é em relação ao papel dos militares na política civil que os dois especialistas apresentam perspectivas nitidamente diferentes. Huntington propõe a neutra-

---

\* A expressão é intraduzível; a versão brasileira (*O Soldado Profissional*, Edições GRD — Rio de Janeiro 1967) opta pela tradução «força policial» o que não se nos afigura corresponder ao que Janowitz pretende designar por «*constabulary force*».



lidade política das Forças Armadas, que deveriam isolar-se da Sociedade e concentrar-se apenas nos valores da eficiência, afastando considerações de carácter não militar.

Janowitz por seu lado defende a integração da profissão militar na sociedade, (com aceitação de valores e instituições civis), relacionada com um uso comedido da força.

O profissionalismo de Huntington é considerado <sup>(15)</sup> reflexo da tradição radical do profissionalismo militar norte-americano, politicamente conservador, e que resulta da reacção dos militares (corpo de oficiais) contra o controlo civil, contra a penetração de ideologias e valores civis — «controlo subjectivo», como diria o próprio Huntington.

O profissionalismo pragmático de Janowitz é tido pelos especialistas <sup>(16)</sup> como o mais adequado para enfrentar as dificuldades surgidas a nível das relações civil-militares no período do após-guerra do Vietnam. Os mesmos especialistas norte-americanos consideram que as transformações institucionais a operar devem ser cuidadosamente conduzidas de modo a evitar que a sensibilização às problemáticas sociais e políticas, resultante da integração na sociedade, não encoraje o activismo político.

O modelo *processual* adopta uma abordagem histórica, descrevendo o processo de desenvolvimento da profissão. Embora este tipo de abordagem seja referido principalmente à «Escola de Chicago», pelo que respeita as profissões civis, mais recentemente alguns especialistas têm-no adoptado no estudo da profissão militar <sup>(17)</sup>, <sup>(18)</sup>.

Van Doorn descreve o processo de profissionalização do corpo de oficiais como resultado da fusão de dois factores: profissional e organizacional. Abrahamsson <sup>(19)</sup> considera, no desenvolvimento da profissão militar, a presença de dois subprocessos: um referido à transformação histórica, às forças tecnológicas, económicas e sociais; outro, referido aos modos e processos de socialização profissional dos oficiais.

O modelo *pluralista* é o mais recente, podendo mesmo ser considerado como resultante dos problemas levantados no período posterior à guerra do Vietnam. Tentando conciliar teorias de Huntington e de Janowitz, insere-se na tradição estruturalista. Jordan e Taylor <sup>(20)</sup> consideram que a formulação lasswelliana da profissão militar como «administração da violência organizada» já não é adequada actualmente, pois os papéis de dissuasão, conservação da paz, acção cívica e apoio à pacificação fazem hoje parte das activida-

des desenvolvidas pelos militares. Moskos <sup>(21)</sup> dá como exemplo o papel dos *peace-corps* das Nações Unidas em Chipre.

Recentemente alguns especialistas desta corrente <sup>(22)</sup> têm defendido que a instrução superior dos oficiais em universidades civis constitua um pré-requisito para a promoção a postos de nível superior ao médio.

## 2. Organização

As Forças Armadas são organizações complexas, com muitos pontos de semelhança com organizações civis de grandes dimensões e complexidade. Existe contudo uma diferença fundamental: as forças militares organizam sistemas de ameaça (*threat systems*) e produzem contra-força (*counterforce*) <sup>(23)</sup>. O cálculo da «violência legítima» é específico da instituição militar e não deve ser colocado ao mesmo nível de outras características que possam distinguir as organizações militares das civis.

Tal como acontece pelo que respeita a outras organizações, o estudo da organização militar tem vindo a privilegiar ultimamente a abordagem estruturalista.

Em relação à questão da convergência/divergência estrutural entre sociedade civil e instituição militar, sublinha-se a tendência para a diminuição das diferenças. Para Janowitz esta convergência é devida em parte à contínua evolução no domínio tecnológico, que cria cada vez maior interdependência com a sociedade civil.

Por outro lado, Segal <sup>(24)</sup> faz notar que a convergência ou semelhança estrutural está em correlação negativa com a interdependência das instituições militares-civis. A especificidade, a definição e divisão de funções seria assim factor de necessária abertura em relação ao exterior; pelo contrário a convergência a nível das estruturas, sobretudo tecnológicas, poderá levar as instituições militares a uma autosuficiência perigosa.

*Recrutamento* — O recrutamento é um aspecto fundamental para a sobrevivência de qualquer organização. Pelo que diz respeito às Forças Armadas, a profissionalização implicou uma profunda transformação nos critérios de recrutamento do corpo de oficiais: «*from ascription to achievement*» segundo a conseguida expressão de Janowitz <sup>(25)</sup>.

A literatura sobre o recrutamento entre os anos 60 e 70 debruçava-se de preferência sobre a questão «serviço obrigatório ou serviço voluntário».

Ultimamente tem sido dada maior importância ao estudo dos problemas relativos ao recrutamento voluntário <sup>(26)</sup>, <sup>(27)</sup>, <sup>(28)</sup>, <sup>(29)</sup>, principalmente nos Estados Unidos onde os defensores do voluntariado esperam ver este sistema aplicado a todos os países do bloco ocidental.

Vários autores <sup>(30)</sup>, <sup>(31)</sup>, <sup>(32)</sup> fazem notar a tendência, nas Forças Armadas dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, para a redução da base social de recrutamento dos oficiais. Van Doorn <sup>(33)</sup> fala do declínio do «exército de massas» devido à adopção cada vez mais explícita do sistema do voluntariado — o que pode causar uma diminuição da representividade social e um reforço de ideologias conservadoras no seio das Forças Armadas <sup>(34)</sup>.

### 3. *Relações civil-militares*

No âmbito do estudo das relações civil-militares, a ciência política tem demonstrado maior interesse pelo aspecto Forças Armadas-Estado enquanto que a sociologia se tem ocupado predominantemente das ligações entre instituição militar e sociedade circunstante.

K. Lang considera que o conceito de «relações civil-militares» só faz sentido quando se verifique que «o sector institucional identificado como militar esteja a diferenciar-se a si próprio em relação à ordem social rodeante» <sup>(35)</sup>.

O facto de muitos estudos, aliás importantes, se inserirem num esquema bastante geral de considerações sobre o poder civil e o militar e sobre a delimitação de fronteiras entre Forças Armadas e sociedade, explica insuficiências ainda assinaláveis nas actuais tipologias de relações civil-militares, que diga-se de passagem, têm vindo a privilegiar a dimensão estrutural. Destas tipologias parece-nos merecerem particular atenção as elaboradas por Janowitz e Moskos.

Janowitz <sup>(36)</sup> apresenta quatro principais modelos — aristocrático-feudal; democrático; totalitário; estado-guarnição (*garrison-state*) — pelo que diz respeito à Europa Ocidental e Estados Unidos. Quanto aos países do chamado Terceiro Mundo, seriam cinco as formas predominantes, segundo o grau de militarismo e/ou de controlo civil sobre as Forças Armadas.

Moskos <sup>(37)</sup>, baseado na observação do caso norte-americano, identifica três tipologias que no entanto são aplicáveis a outros casos: a militar-convergente, que realça a aproximação com as estruturas civis; a militar-diver-

gente, ou tradicional, que salienta a diferenciação entre estruturas militares e civis; a pluralista que supõe a bifurcação interna do sector militar segundo duas direcções simultâneas: tradicional-divergente e de convergência civil.

*Intervenção militar e militarismo* — A importância do problema das relações civil-militares, geralmente apercebida apenas pelos especialistas e pelos políticos, torna-se improvisamente aparatosa quando as Forças Armadas *intervêm de modo explícito* na condução política de uma sociedade.

Nos casos em que o peso do factor militar é predominante no Estado e na sociedade fala-se de militarismo. No entanto Kurt Lang <sup>(39)</sup> faz notar que, como conceito analítico, o conceito de militarismo só é operacional quando distingue as várias formas e níveis de dominação militar. Em certas sociedades, o peso dos militares é, por assim dizer, uma «condição natural», enquanto a ordem social e política incorpora este princípio, não pressupondo intervenção de força dos militares sobre o sector civil. Na maioria dos casos, porém, o militarismo instaura-se com o acesso ilegal dos militares ao poder, constituindo de certo modo uma forma de administração dos «negócios do Estado» quando os sectores economicamente dominantes vêm ameaçado o seu predomínio, como tem acontecido principalmente na América Latina.

Importante a chamada de atenção de Vagts <sup>(40)</sup>: no mundo actual, o *militarismo* tem muito pouco a ver com a *eficiência militar*.

O conceito de *intervenção* é mais descritivo que analítico, estando *intervenção* a significar «o papel, declarado ou encoberto, dos militares na política interna, por exemplo, um golpe de Estado» <sup>(40)</sup>.

A falada «neutralidade política» é assaz problemática, reconhece K. Lang <sup>(41)</sup>. Um estudo conduzido sobre 150 casos de alteração da ordem interna na Europa <sup>(42)</sup> permite concluir que a atitude típica das Forças Armadas em relação a uma alteração das estruturas políticas é de reticente acomodação. No entanto, «ameaças à ordem pública, resultantes do protesto da classe trabalhadora, foram esmagadas com êxito pelas Forças Armadas excepto nos casos em que a estrutura de controle militar se encontrava desintegrada devido a precedente derrota militar» <sup>(43)</sup>.

As causas da intervenção militar são analisadas por vários tipos de abordagem. Mais difundida é a aproximação social-estrutural, que usa variáveis predominantemente estruturais-funcionais. Conclui-se por exemplo que existe correlação negativa entre cada uma destas variáveis independentes:

industrialização, participação política, complexidade social, cultura cívica, estabilidade económica e política, e a variável dependente intervenção militar (44).

Contrariamente à aproximação estruturalista, a de tipo cultural-histórico sublinha os aspectos ideográficos das relações civil-militares. Estudos realizados por Janowitz e Van Doorn (45), Kourvetaris (46) e Finer (47) constatam que o comportamento passado e a tradição de intervenção têm peso preponderante, facilitando novas intervenções.

Das outras perspetivações explicativas — ideológicas, de contágio-reforço e internacional-geopolítica, referiremos apenas obras relacionadas com esta última, por ser mais usada. Segundo autores recentes, factores de ordem internacional e estratégica, principalmente nos países economicamente subdesenvolvidos, predominariam entre as causas da intervenção militar na política interna (48), (49).

Quanto às consequências da intervenção militar, tem prevalecido a tese da «modernização», que realça a particular aptidão da instituição militar para desempenhar um papel «modernizador» no desenvolvimento económico e político, principalmente nos países menos industrializados (50), (51). No entanto, esta teoria, que esteve em voga nos princípios dos anos 60, veio posteriormente a sofrer críticas que lhe apontam o óbice de ter sido erigida sobre o vácuo empírico (52), (53).

Por seu lado, Huntington (54) verifica que os militares têm agido como força modernizadora nas situações que implicavam «a entrada da classe média no sistema político», tornando-se «força de repressão quando a questão gira à volta das classes inferiores» (55).

*O complexo militar-industrial (military industrial complex — MIC)*  
— A discutida questão do complexo militar-industrial envolve o vasto problema do relacionamento de instituições civis e militares nos países industrialmente avançados. Ascende a Wright Mills (56) a ideia de uma estrutura nacional (norte-americana) de elites de poder, composta por militares, ricos associados e dirigentes políticos. Mas foi o alerta de Eisenhower contra o que definia de complexo-militar-industrial, no seu célebre discurso de despedida, que iniciou o interesse público pela questão, cujo debate se tem vindo a intensificar, registando-se já nos anos 70 o aparecimento de importantes estudos (57), (58), (59), (60), (61).

Ponto fundamental da discussão é a relação entre despesas militares e estagnação económica. Szymansky (42) contesta a tese de Baran e Sweezy (43) segundo a qual a indústria do armamento, funcionando como absorvente de mais-valia e reduzindo o problema do desemprego é um corolário do crescimento económico no capitalismo monopolista. Szymanski, a partir da observação de dados relativos a 18 países de capitalismo avançado, sustenta que as despesas militares reduzem o desemprego mas não evitam a estagnação económica e que no capitalismo monopolista as despesas não militares contribuem mais do que as despesas militares para alcançar maior crescimento económico. Em resumo, o hiperdesenvolvimento da indústria de armamento não seria necessário ao capitalismo monopolista. As formulações de Szymanski são por sua vez criticadas por outros autores como Sweezy e Friedman (44) que consideram inadequada a metodologia usada.

A questão do MIC ainda não está suficientemente analisada, o que é compreensível se atendermos ao facto que o problema da corrida aos armamentos é relativamente recente. Mas apesar da grande dificuldade pelo que respeita a obtenção de dados, tem merecido crescente atenção por parte dos especialistas.

O estudo das possibilidades concretas de reconversão de indústrias de material bélico, da viabilização económica da limitação dos armamentos, da utilização das várias formas de energia para fins pacíficos é tarefa de cientistas, mas a sua concretização depende sobretudo dos políticos.

*Maria Carrilho*

Licenciada em sociologia pela Universidade de Roma  
Assistente na Universidade de Lisboa  
Bolseiro do INIC

## BIBLIOGRAFIA

- (1) JANOWITZ, M. — *Armed Forces and Society: a World Prospective*, in *Armed Forces and Society*, Moulton & Co., The Hague 1968.
- (2) JOXE, A. — *Examen critique des recherches quantitatives appliqués aux recherches sur les causes de la violence*. Comunicação na «Reunião Interdisciplinar de Especialistas sobre o Estudo das Causas da Violência» Unesco, Paris, 1975.
- (3) WRIGHT, Q. — *A Study of War* (2.<sup>a</sup> edição que inclui um comentário sobre a guerra a partir de 1942), The University of Chicago Press, Chicago, 1965
- (4) LASSWELL, H. D. — *The Garrison State*, *American Journal of Sociology*, 1941, 46, pp. 455-468.
- (5) SPEIER, H. & KAHLER, A. (Eds) — *War in our Time*, W. W. Norton Norton New York, 1939. (17 ensaios da autoria dos membros da New School for Social Research).
- (6) STOFFER, S. A. e outros — *The American Soldier*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1949.
- (7) MERTON, R. K. LAZARSELD, P. F. (Eds) — *Continuities in Social Research: Studies in the Scop and Method of «The American Soldiers»*. Free Press, New York, 1950.
- (8) ANDRZEJEWSKI, S. (grafia corrente, tal como aparece nas citações e na bibliografia elaborada por Kurt Lang: Andreski). *Military Organization and Society* Routledge & Kegan Paul Ltd, London 1954.
- (9) HUNTINGTON, S. P. — *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1957.
- (10) JANOWITZ, M. — *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*. Free Press, New York, 1960
- (11) LANG, K. — *Military Institutions and the Sociology of War* — A review of the literature with annotated bibliography. Sage Publications, London, 1972.
- (12) KOURVETARIS, G. A. & DOBRATZ B. A. — *The present state and development of sociology of the military*. *Journal of Political and Military Sociology*, 1976, Vol. 4: 67-105.
- (13) HUNTINGTON, S. P. — *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press, Cambridge, 1957.
- (14) Op. cit. (13).
- (15) LARSON, A.D. — *Military Professionalism and civil control: a comparative analysis of two interpretations*. *Journal of Political and Military Sociology*, 1974, Vol. 2: 57-72.
- (16) idem
- (17) WILENSKY, H. — *The Professionalization of Everyone?* — *American Journal of Sociology*, 70, 1964 (Sept.): 137-158.
- (18) ABRAHAMSSON, B. — *Military Professionalization and Political Power*. Sage Publications, Beverly Hills, 1972.
- (19) VAN DOORN, J. — *The Officer Corps: A Fusion of Profession and Organization* — *European Journal of Sociology*, 6— (August), 1965: 262-282.
- (20) JORDAN, A. & TAYLOR, W. J. — *The Military Man in Academia*: *Annals* 406, Março 1973: 129-145.
- (21) MOSKOS, C. C. — *Peace Soldiers*. University of Chicago Press. Chicago, 1975.
- (22) TAYLOR, W. J. & BLETZ, D. F. — *A Case for Officer Graduate Education* — *Journal of PMS*, 2, (1974): 251-267.
- (23) BOULDING, K. E. — *Towards a Peace Theory of Threat Systems* — *American Economic Review* 53, 1963: 424-434.
- (24) SEGAL, D. and J. Blair, F. Newport, and S. Stephens — *Convergence, Isomorphism, and Interdependence at the civil — Military Interface* — *Journal of PMS*, 2 (1974): 157-172.
- (25) Op. cit. (10).
- (26) JANOWITZ, M. — *Strategic Dimensions of an All-Volunteer Armed Force.:* 127-167, in Sarkesian, S. C. — *The Military Industrial Complex: A Reassessment*, Sage Publications Beverly Hills, (California) 1972.

- (27) JANOWITZ, M. — *The Social Demography of the All-Volunteer Armed Force* — *Annals* 406 (Março, 1973): 86-93.
- (28) TOTH, M. A. — *The New Draft Lottery: Some Research Implications* — *American Sociologist*, 6 (1971): 38-40.
- (29) GARNIER, M. A. — *Some Implications of the British Experience with an All-Volunteer Army* — *Political and Sociological Review*, 1973, Abril: 177-191.
- (30) MOSKOS, C. C. — *Armed Forces and American Society: Convergence or Divergence?* pp. 261-294 in Moskos — *Public Opinion and the Military Establishment* — Sage Publications, Beverly Hills, 1971.
- (31) JANOWITZ, M. — *The Emergent Military*, pp. 255-270, in Moskos ed — (acima citada).
- (32) KOURVETARIS G. A. & DOBRATZ B. A. — *Social Origins and Political Orientations of Officer Corps in A World Perspective*, University of Denver, Denver Colorado, 1973.
- (33) VAN DOORN — *The Decline of the Mass Army in the West: General Reflections* *Armed Forces and Society*, 1, 1975: 147-157. Sobre a mesma questão ver também: de Van Doorn, *The Soldier and Social Chang*. Sage Publications, Berverly Hills/London, 1975.
- (34) Op. cit. (32).
- (35) Op. cit. (31).
- (36) JANOWITZ, M. — *Military Organization*, in Roger Little (ed.) — *Handbook of Military Institutions*, Sage Publications, Beverly Hills, 1971.
- (37) MOSKOS, C. C. — *The Emergent Military-Civil, Traditional or Plural?* *Political and Sociological Review*, 16 — 1973: 255-280.
- (38) Op. Cit. (31).
- (39) VAGTS, A. — *A History of Militarism* — Meridian Books, New York 1959.
- (40) Op. cit. (32) — p. 88
- (41) Op. cit. (11).
- (42) CHORLEY, K. — *Armies and the Art of Revolution* — Faber & Faber, London 1943.
- (43) Op. cit. (11) p. 110.
- (44) SIEGENGA, J. — Book Reviews of «On Military Interventions», «*The Military Industrial complex*» and «*Peace, War, and Numbers*». *American Journal of Sociology*, 79 (1973): 767-776.
- (45) JANOWITZ, M. & VAN DOORN, J (Eds.) — *On Military Intervention* — Rotterdam University Pres. Rotterdam, 1973. *On Military Ideology* — Rotterdam University Press, Rott. — 1971.
- (46) KOURVETARIS, G. A. — *The Greek Army Officer Corps: Its Professionalism and Political Interventionism* — in Morris Janowitz and Jacques Van Doorn (eds) — Op. Cit.
- (47) FINER, S. E. — *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* — Fred A. Praeger, New York, 1962. *The Man on Horseback — 1974: Military Regimes. Armed Forces and Society*, (1974): 5-27.
- (48) KOURVETARIS, G. A. — *The Role of the Military in Greek Politics*. *International Review of History and Political Science*, 8 (1971): 91-114.
- (49) WELLS, A. — *The Coup d'État in theory and Practice: Independent Black Africa in the 1960's* — *American Journal of Sociology*, 79 (1973): 441-443.
- (50) SHILS, E. — *The Military in the Political Development of the New States*, in John J. Johnson (ed) — *The Role of the Military in Underdevelopped Countries*. Princeton University Press, Princeton, 1962.
- (51) HALPERN, M. — *Middle Eastern Armies and the New Middle Class*, in John J. Johnson ed., op. cit.
- (52) BIENEN, H. (ed) — *The Military and Modernization*, Aldine, Chicago, 1971.
- (53) FIDEL, K. — *Militarism in Developing Countries*. Transaction, Inc. New Brunswick, New Jersey, 1975.
- (54) HUNTINGTON, S. — *Political Order in Changing Societies*. Yale University New Haven, 1968.
- (55) Op. cit. (32).
- (56) MILLS, C. — *The Power Elite*. Oxford University Press, New York, 1956.
- (57) MAGDOFF, H. — *The Age of Imperialism*. The Economics of U. S. Foreign Policy Modern Reader, New York, 1969.



- (<sup>50</sup>) MELMAN, S. — *Pentagon Capitalism. The Political Economy of War*. Mc Graw — Hill Book Company, New York, 1970.
- (<sup>51</sup>) PURSELL, C. W. J. (ed.) — *The Military — Industrial Complex*. Harper & Row, New York, 1972.
- (<sup>52</sup>) LIEBERSON, S. — *An empirical study of Military — Industrial Linkages*. American Journal of Sociology — 1971 (January): 563-584.
- (<sup>53</sup>) SARKESIAN, SAM C. — *The Military Industrial Complex: A Reassessment*. Sage Publications, Beverly Hills, 1972.
- (<sup>54</sup>) SZYMANSKI, A. — *Military Spending and Economic Stagnation*. American Journal of Sociology, 79 1973 (July): 1-14.
- (<sup>55</sup>) BARAN P. & PAUL SWEEZY — MONOPOLY CAPITAL — *An Essay on the American Economic and Social Order*. Monthly Review Press, New York, 1966.
- (<sup>56</sup>) SWEEZY P. — *Comments on Szymanski's Paper «Military Spending and Economic Stagnation»*. American Journal of Sociology 79-1973 (November): 109-710.

#### INDICE DE AUTORES

- |   |  |
|---|--|
| Abrahamsson, B. — ( <sup>18</sup> )   | Lasswell, H. D. — ( <sup>4</sup> ).                                      |
| Andrzejewski, S. — ( <sup>6</sup> ).  | Lazarsfeld, P. F. (ed.) — ( <sup>7</sup> ).                              |
| Baran, P. — ( <sup>63</sup> ).  | Magdoff, H. — ( <sup>57</sup> ).   |
| Bienen, H. (Ed.) — ( <sup>52</sup> ).   | Melman, S. — ( <sup>50</sup> ).  |
| Blair, J. — ( <sup>24</sup> ).  | Merton, R. K. — ( <sup>7</sup> ).  |
| Bletz, D. F. — ( <sup>22</sup> ).   | Mills, C. W. — ( <sup>56</sup> ).  |
| Boulding, K. E. — ( <sup>23</sup> ).  | Moskos, C. C. — ( <sup>21</sup> ), ( <sup>31</sup> ), ( <sup>27</sup> ). |
| Chorley, K. — ( <sup>12</sup> ).  | Newport, F. — ( <sup>24</sup> ).   |
| Dobratz, B. A. — ( <sup>14</sup> ).   | Pursell, C. (ed.) — ( <sup>59</sup> ).                                   |
| Finer, S. E. — ( <sup>47</sup> ).   | Sarkesian, S. C. — ( <sup>65</sup> ).                                    |
| Fidel, K. — ( <sup>53</sup> ).  | Segal, D. — ( <sup>24</sup> ).   |
| Garnier, M. A. — ( <sup>25</sup> ).   | Shils, E. — ( <sup>50</sup> ).   |
| Halpern, M. — ( <sup>61</sup> ).  | Spier, H. — ( <sup>6</sup> ).  |
| Huntington, S. — ( <sup>9</sup> ), ( <sup>13</sup> ), ( <sup>62</sup> ).  | Stephens, S. — ( <sup>24</sup> ).  |
| Janowitz, M. — ( <sup>1</sup> ), ( <sup>16</sup> ), ( <sup>2</sup> ), ( <sup>27</sup> ), ( <sup>31</sup> ), ( <sup>44</sup> ), ( <sup>45</sup> ). | Stegenga, J. — ( <sup>44</sup> ).  |
| Jordan, A. — ( <sup>30</sup> ).   | Stouffer, S. — ( <sup>6</sup> ).   |
| Joxe, A. — ( <sup>2</sup> ).  | Sweezy, P. — ( <sup>63</sup> ), ( <sup>54</sup> ).                       |
| Kahler, A. (ed.) — ( <sup>5</sup> )   | Szymanski, A. — ( <sup>62</sup> ).                                       |
| Kourvetaris, G. A. — ( <sup>12</sup> ), ( <sup>46</sup> ), ( <sup>46</sup> ).   | Taylor, W. J. — ( <sup>20</sup> ), ( <sup>20</sup> ).                    |
| Lang, K. — ( <sup>11</sup> ).   | Toth, M. A. — ( <sup>20</sup> ).   |
| Larson, A. D. — ( <sup>16</sup> ).  | Vagts, A. — ( <sup>9</sup> ).  |
|   | Van Doorn, J. — ( <sup>19</sup> ), ( <sup>35</sup> ), ( <sup>46</sup> ). |
|   | Wilensky, H. — ( <sup>17</sup> ).  |
|   | Wright, Q. — ( <sup>1</sup> ).   |





