
NAÇÃO E DEFESA



ANO IV — N.º 10 — ABRIL — JUNHO DE 1979
(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 — 1300 LISBOA

CONDIÇÕES DE ASSINATURA

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

EDITORIAL	5
<i>Augusto Souto Cruz</i>	
FUNDAMENTOS DA DEFESA NACIONAL	9
<i>Guilherme de Sousa Belchior Vieira</i>	
SITUAÇÃO POLÍTICA E MILITAR NA ZONA MEDITERRÂ- NICA E, EM PARTICULAR, EXAME DOS PROBLEMAS PRÓ- PRIOS À PENÍNSULA IBÉRICA	25
<i>José Luís Nunes</i>	
DEFESA NACIONAL: ALGUNS SUBSÍDIOS PARA UMA LEI ...	35
<i>J. Baptista Comprido</i>	
CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLO- MÁTICA PORTUGUESA — Estudo de Geopolítica	49
<i>Jorge Borges de Macedo</i>	
ORDEM CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E PARTIDOS POLÍTICOS	81
<i>José Joaquim Gomes Canotilho</i>	
AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E OS NOVOS PAÍSES AFRICANOS DE EXPRESSÃO PORTUGUESA	107
<i>José de Matos Parreira</i>	
MARXISMO E QUESTÃO MILITAR	131
<i>Maria Carrilho</i>	
CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESPAÇO RURAL — Tema de Pro- jecção Nacional	153
<i>Pinto Machado</i>	

EDITORIAL

EDITORIAL

Vai terminar dentro de dias o Curso de Defesa Nacional cuja sessão inaugural teve lugar em 19 de Março passado. Durante este escasso período de pouco mais de dois meses, militares e civis procuraram, lado a lado, debater em profundidade os conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Nacional, analisar as dúvidas que se verificam e as opiniões que se dividem sobre este importante problema.

É certo que, de há muito, se discute noutros países, em Escolas Militares, em Universidades, em Centros e Institutos de ensino superior, toda a problemática da defesa, no enquadramento da sociedade em que vivemos e perante as ameaças de conflito que sobre nós impendem. Esses trabalhos, sem dúvida valiosíssimos, não poderão todavia fornecer a resposta concreta e global ao caso português. De facto, para cada país existem aspectos específicos próprios que resultam da sua situação geográfica, da sua natureza histórica e tradições, do estado de desenvolvimento da sua economia, da sua maior ou menor dependência externa no campo industrial e tecnológico, do seu acesso às matérias-primas essenciais à vida actual, do jogo de alianças em que se encontra inserido.

Para o País que hoje somos, triângulo de terra e mar com vértices no Continente, nos Açores e na Madeira, dominando a rota do Atlântico Central e as entradas do Mediterrâneo, não há possibilidades de refúgio numa política de não alinhamento. Nesta paz precária em que vivemos, onde os conflitos regionais de maior ou menor amplitude se acendem constantemente por todo o mundo, a nossa posição geoestratégica adquire uma enorme importância. Temos que estar plenamente conscientes desse facto e das potenciais ameaças que dele derivam. A Segurança Nacional adquire assim uma importância primordial.

Temos que ter Forças Armadas capazes de assegurar minimamente a defesa do território e da nossa soberania. Mas temos igualmente que garantir a essas forças o apoio indispensável de que carecem para desempenhar a sua missão neste período de paz-guerra e sobretudo na eventualidade de conflitos mais extensos ou mesmo de conflito generalizado. Teremos que anular ou minimizar as nossas dependências do exterior em áreas tão vitais como a alimentação, a energia e os transportes. Teremos que garantir uma defesa civil, a segurança dos portos e aeroportos, a continuidade da nossa actividade industrial que terá, de resto, de ser expandida a outros sectores incluindo os da defesa.

As tarefas da defesa nacional são imensas e variadas. A sua definição e execução constitui um desafio a que temos que ser capazes de responder. Para alcançar essa finalidade teremos todos, civis e militares, que nos empenhar a fundo, com plena consciência da importância do esforço que nos é exigido.

A iniciativa do Instituto da Defesa Nacional veio fomentar as condições necessárias para que se possam iniciar os primeiros passos nesta via, de importância transcendente para o futuro e para a sobrevivência do País que somos e queremos continuar a ser.

Há pois que prosseguir sem desfalecimentos na via agora traçada. O País saberá reconhecer em devido tempo a todos aqueles que se lançaram, em boa hora, neste trabalho de pioneiros.

Augusto Souto Cruz

Almirante Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

O Almirante Souto Cruz deixa as funções de VCEMGFA por atingir o limite de idade em 23Jun79.

O Instituto da Defesa Nacional, consciente do muito que lhe deve no arranque das suas actividades específicas, convidou-o especialmente para escrever o Editorial deste número da Revista.

FUNDAMENTOS DA DEFESA NACIONAL

FUNDAMENTOS DA DEFESA NACIONAL

«A defesa nacional é a vontade de se defender.»

ANDRÉ MALRAUX,
in «Quando os Robles se Abatem»

«Para bem se defender é fundamental ter consciência de ter algo a defender e saber utilizar os meios de defesa disponíveis.»

Síntese conclusiva de banalidades dispersas

1. INTRODUÇÃO — FINALIDADE DA DEFESA NACIONAL

1. Para quê, afinal, uma *defesa*?

Agora que regressámos de guerras «mais ou menos póstumas, e das quais ninguém parece honrar-se» (1), agora que o equilíbrio do terror nuclear mantém uma paz vigiada no espaço geoestratégico a que regressámos e que o mundo toma consciência da dimensão planetária dos seus problemas, agora e nas duas décadas que nos separam do render dos séculos, será, ainda, uma *defesa* necessária para o nosso país?

Por outras palavras, será a *defesa nacional* uma função determinante do Estado no prosseguimento da sua política de *segurança*?

Será a defesa um meio suplementar necessário da política geral com vista à garantia da *estabilidade* e da *independência nacional*?

Esta *defesa*, ainda ontem indispensável para construir o Reino, forjar a Nação, assegurar a integridade do Território, esta *defesa* mantém e manterá a sua validade?

(1) Bispo do Porto — in «Rearmamento Moral e Desmilitarização» — Telos — Porto, 1976

Duas respostas diametralmente opostas podem ser dadas às interrogações precedentes.

Se o nosso país, o Estado e a Sociedade que o encarna deixarem de representar, para eles próprios e aos olhos do resto do mundo, um conjunto de valores dignos de ser salvaguardados, se a herança destes valores transmitida pelas gerações anteriores já não merece, ou não interessa, ser conservada e, conseqüentemente, legada às gerações vindouras, então porque não fazer um impasse na função *defesa*, uma vez que parece vão, inútil e inoportuno, fazer qualquer esforço num domínio caduco, de conteúdo exclusivamente histórico, reflexo baço de uma tradição ultrapassada?

E, mesmo que aquela herança permaneça como núcleo e fundamento do *desígnio nacional*, porquê sujeitar a Nação a tamanho sacrifício se não se adivinhar no horizonte qualquer ameaça susceptível de a vir a afectar?

Se, porém, o conjunto do nosso povo preserva o direito ao respeito dos outros, o dever de proteger os interesses morais e materiais que lhe asseguram a sua liberdade e a escolha do seu destino no mundo, se, igualmente, é admitido que não será possível excluir a hipótese de perturbações de extensão local, regional ou mundial, e que subsistem, de tal modo evidentes, focos de guerra, de perigos e de ameaças, então, haverá que concluir que o princípio da *defesa nacional* mantém e manterá, no horizonte do fim do século, toda a sua validade e actualidade, independentemente das alianças de defesa em que nos integremos.

2. As guerras de África e a sua inevitável conclusão, apesar dos prodígios de valor dos militares e civis sacrificados a missões ambíguas, tributários de uma pseudopolítica de defesa nacional sem lucidez nem coragem, mais não fizeram que avivar, dolorosamente, as frustrações e contradições deste Povo paradoxal, cioso da sua independência mas demasiado sensível aos ventos do desalento, numa atitude injustificada de falta de confiança nas suas virtualidades, uma atitude conducente a uma dependência excessiva e progressiva, que por diversificada não deixa de ser dependência, nos domínios económico, técnico, militar, político, cultural e outros.

Entretanto, complementando a afirmação recente do Comandante Baptista Comprido (*) de que a *defesa nacional* em Portugal foi basicamente uma figura de fachada, de fraca densidade de conteúdo e incapaz de acção

(*) In «Segurança Nacional Forma Adulta de Defesa Nacional» — Edição Abril, 1978.

prática, será pertinente hoje perguntar — Até quando assim se manterá?

Em matéria de *defesa nacional*, talvez seja a oportunidade e o momento de o salientar, é vital não ter a memória curta, e se a Lei da Organização de Defesa Nacional deverá ser um passo decisivo, ainda que necessário mas não suficiente, para uma «densidade de conteúdo» compatível com a acção que se impõe, há que não descurar por mais tempo o *consenso nacional* indissociável da ideia de *defesa*.

O desabafo que passo a citar é do General Jean Callet (1), Director do Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional de França, de 1972 a 1974:

«Será necessário acrescentar que pertence a cada um de nós descobrir os valores a defender, de os aprofundar e de avaliar o seu impacto na nossa vida quotidiana? (...) Com a humildade que convém — seja qual for a nossa função — no respeito dos outros, mas também com a firme intenção de participar na obra comum.» E conclui:

«Ao nível do país, é ao governo, aos partidos políticos e a todas as autoridades responsáveis que incumbe esta pesada responsabilidade. Sensibilizar permanentemente a nação para a finalidade da sua acção, os objectivos a atingir e a estratégia a prosseguir, parece ser, em regime democrático, o primeiro dever dos detentores do poder. Sem rodeios, sem subterfúgios nem desvios, com a franqueza de homens fortes.»

Concluindo:

A Nação Portuguesa, como comunidade cultural transpessoal que se pretende diferenciada num meio hostil, exige que o Estado e o Povo assumam a sua própria *defesa*, como garantia da realização do *designio nacional* decorrente dos *valores* que uma cadeia de gerações soube conservar e elaborar, garantia que significa *segurança*, isto é, preservação da *estabilidade e independência* do Estado.

Sem Nação, e volto a citar o Comandante Baptista Comprido, não há defesa, e, muito menos, *defesa nacional*. Acrescentarei que sem *defesa nacional* não há Estado *soberano*.

3. O conceito de *defesa nacional* vem assumindo entre nós, finalmente, e o Curso que neste Instituto hoje se inicia pode ser disso indício encorajante, a perspectiva que as características intersectoriais ou interdiscipli-

(1) In «Légitime Défense» — Editions Lavauzelle — PARIS — LIMOGES, 1976.

nares da moderna conflitolgia há muito justificam, sobretudo evidentes entre as duas últimas guerras mundiais. Na síntese expressiva do Professor Raoul Girardet (*), a defesa surge progressivamente «socializada» à medida que tem vindo a «despecializar-se», sendo hoje a atribuição exclusiva das tarefas de defesa às actividades das forças armadas uma ideia sem senso real.

Assim, constituindo a *defesa nacional* a envolvente das disposições adoptadas pelo Estado (nos domínios prioritários da diplomacia, das forças armadas, da economia, da tecnologia e da informação) para responder à diversificação subtil das formas de ameaça ou de agressão modernas, numa atitude primordial de antiguerra, a reflexão inerente aos problemas da função *defesa* terá de deixar de ser domínio privilegiado reservado a alguns iniciados, para mobilizar, urgentemente, todas as forças vivas da Nação.

Será para esta *reflexão conjunta* que o Curso de Defesa Nacional de 79, no âmbito das actividades que este Instituto perseverantemente tem vindo a desenvolver, pretende contribuir.

Com humildade, com honestidade e com coragem, iremos todos nós — conferencistas, participantes, assessores e auditores — tentar separar o essencial do acessório e distinguir o circunstancial do fundamental, na intenção de um esclarecimento mútuo essencial de cidadãos provenientes de horizontes diferentes, mas animados pelos mesmos valores naturais, pela mesma determinação, pelo mesmo desejo de servir a comunidade, em suma, pelo mesmo *espírito de defesa nacional*.

E desse esclarecimento mútuo resultará, necessariamente, benefício para a *defesa nacional*, pois que, parafraseando o Comandante Xavier Sallantin (**), a reflexão é a matriz na qual se desenvolve a ideia de *defesa*.

4. E, como o tempo urge, irei, desde já, enunciar algumas das nossas dúvidas relacionadas com o próprio conceito da *defesa nacional*, dúvidas que adicionadas às dos conferencistas, participantes e auditores do Curso de Defesa Nacional de 79, irão nortear o desenvolvimento deste Curso.

Iniciarei a minha reflexão retomando o tema do *consenso nacional*, núcleo essencial da *defesa*, para, de seguida, abordar, de forma evidentemente sumária, os seus *objectivos* e os tipos de *ameaças* que os condicionam, com alguns breves e ocasionais considerandos em relação aos *mecanismos de defesa*.

(*) In «Problèmes Contemporains de Défense Nationale» — Dalloz — PARIS, 1977.

(**) In «Douze Dialogues sur la Défense» — Cahiers de la FEDN — PARIS, 1978.

II — CONSENSO NACIONAL

1. Quando à afirmação do Presidente Kennedy de que «a defesa da Europa somos nós» André Malraux respondeu que a defesa nacional é a vontade de se defender ⁽⁴⁾, era o fundamento da própria sobrevivência nacional que Malraux evidenciava.

Com efeito, uma política de *defesa* não pode limitar-se a simples acerto de contabilidade, e uma fraqueza relativa de meios não conduz necessariamente à demissão. A vontade de se defender, esta convicção, este *estado de espírito de defesa*, constitui uma primeira arma, talvez mesmo a mais preciosa ⁽⁵⁾.

Mas não existe vontade de defesa independente do *consenso nacional* de um Povo consciente de pertencer a uma comunidade que pretende prosseguir interesses e projectos comuns.

Não há, nem haverá, sociedade coesiva sem espírito de comunidade e, consequentemente, sem uma vontade comum de se defender. Se esta vontade não existe desaparece a democracia dos valores e o próprio ser nacional ⁽⁶⁾.

Na Carta Pastoral do Episcopado Português, recentemente difundida, afirma-se como subjacente à situação que vivemos hoje em Portugal «a falta de um *consenso nacional* sólido e virado para a construção do futuro comum e a carência de instituições suficientemente prestigiadas, ao serviço de valores autênticos, tradicionalmente partilhados pela comunidade portuguesa, integrados na nossa cultura nacional e ordenados ao desenvolvimento, à paz e à justiça».

A vida livre e independente dos pequenos povos *já* não é só uma questão de força e *ainda* não é só uma questão de direito internacional. O seu fundamento, porém, permanece identificado com a *força moral* e a *vontade livre do próprio povo* ⁽⁷⁾.

Roger Garaudy, no seu «projecto esperança» ⁽⁸⁾, conclui que a verdadeira *defesa* de um povo e dos valores de civilização, por ele criados e que ele encarna, assenta num verdadeiro *consenso interior*.

(4) In «Quando os Robles se Abatem» — Livros do Brasil — LISBOA, 1971.

(5) In «La Défense» — Larousse — PARIS, 1976.

(6) In «Cultura Y Defensa» — Dr. José Cresto — «Revista da EDN» n.º 17 (Setembro, 1977) — ARGENTINA.

(7) Bispo do Porto na obra citada.

(8) In «Le Project Espérance» — Edition Robert Laffont — PARIS, 1976.

Numa síntese conclusiva de banalidades dispersas relacionadas com a *defesa nacional* poder-se-á afirmar que para bem se defender é fundamental ter consciência de ter algo a defender e saber utilizar os meios de defesa disponíveis.

Refira-se, entretanto, que os meios diversificados disponíveis de uma *defesa* crível ou fiável têm que ser minimamente compatíveis com a política de *defesa nacional* que se pretende prosseguir. Com efeito, sem meios não há política, e muito menos política de *defesa nacional*. Confiar exclusivamente no consenso nacional será uma atitude religiosa, não é uma atitude política...

2. É por demais evidente que numa nação de algum modo dividida, na qual, por conseguinte, o consenso se manifesta numa base de improvisação pontual, mais instintiva que racional, a vontade de se defender surge confusa e enfraquecida.

O *consenso nacional* exige, como já anteriormente referi, uma esclarecida consciência popular e uma conseqüente adesão em relação aos valores a defender, com realce para os interesses permanentes integrados na definição consitucional do *desígnio nacional*.

Que me seja perdoada a insistência — ao Governo, aos Partidos Políticos e a todas as autoridades responsáveis compete neste domínio manter o diálogo permanente, informativo e formativo, com o conjunto dos cidadãos.

«O estado de informação dos portugueses, em quase todos os domínios, nomeadamente naqueles que põem em causa a sua segurança física, social ou económica, é simplesmente deplorável (...) Há a impressão de que a população é geralmente informada sobre o acessório, raramente sobre o essencial.» A constatação é de António Barreto e surgiu expressa recentemente no «Diário de Notícias» (1).

Com efeito, com acesso restrito são mantidos aspectos nucleares da nossa política interna e externa que deveriam constituir conhecimento elementar de todo o cidadão eleitor, sem que o «segredo de Estado» viesse a ser de algum modo afectado.

Reconheço as dificuldades conjunturais da elaboração de *livros brancos* com evidência para *defesa nacional*, mas não vejo que não seja possível

(1) In «A Nação Desarmada», série de artigos publicados no «Diário de Notícias» de 8 e 10 de Março de 1979.

difundir, desde já, desde ontem, elementos de informação oportunos e ajustados aos diferentes tipos de «audiências» ou «alvos», penso em especial na juventude, fomentando o diálogo que a todos sem excepção concerne, e sem o qual não é possível alcançar o *consenso nacional*.

O nosso futuro como Nação exige que nos libertemos, de vez, do sentimento de *culpabilidade*, do remoer incessante de erros passados que, contudo, não devemos esquecer para não vir a repetir.

O sentimento de *culpabilidade* contraria toda a unidade política. Esta é a síntese do pensamento do Professor Julien Freund quando escreve:

«Quando a unidade política é minada pelo complexo de culpabilidade, ela perde todo o dinamismo político, ela duvida de si própria e, ou se lança nos braços daquele — seja ele um aventureiro — que venha a conseguir despertar a sua necessidade de boa consciência, ou ela estará pronta a cair na dependência do estrangeiro a quem os escrúpulos não embaraçam.»

Demasiado linear para dispensar qualquer comentário.

No respeitante aos erros passados, tão insistentemente recordados sem que, na maioria das vezes, deles se retirem as ilações normativas com vista ao futuro, não posso deixar de recordar Albert Camus quando, ao analisar a situação argelina em 1958, lançava o seu alerta (12):

«É bom que uma nação seja suficientemente forte de tradição e de honra para ter a coragem de denunciar os seus próprios erros. Mas ela não deve esquecer as razões que ainda possa ter para se orgulhar de si mesma.»

Razões não nos faltam para orgulharmo-nos de nós próprios.

3. Ainda no âmbito do conceito de *consenso nacional* pretendo abordar, reservando para o desenvolvimento do Curso de Defesa Nacional uma reflexão mais detalhada, o problema da tendência para uma certa forma de «*dissensus*» cujos indícios já visíveis nas democracias ocidentais, reflexo da civilização pós-industrial, preocupa também os estados de regime socialista.

Contrariamente às previsões destes últimos anos da maioria dos sociólogos americanos, persuadidos que a elevação do nível económico, o crescimento e o desenvolvimento do comércio internacional, implicariam uma

(12) In «Chroniques Algériennes» — Editions Gallimard — PARIS, 1958.

atenuação dos conflitos nacionais e internacionais, assiste-se ao fenómeno inverso.

Para Herman Kahn é previsível uma inflação do egoísmo, um declínio acentuado do interesse pelo governo e pela sociedade, um ambiente altamente favorável do espírito de agressividade.

Nos países mais desenvolvidos fala-se, mesmo, de «crise de civilização». No entanto, Raymon Aron escreve sobre as «desilusões do progresso», para assinalar que as sociedades democráticas do tipo industrial, privadas pela sua essência de uma fé comum religiosa ou ideológica, decepcionarão ainda por muito tempo aqueles que as confrontam com o ideal que elas se atribuem. Entretanto, no plano externo as relações internacionais surgem cada vez mais influenciadas por interesses regionais.

Será lícito concluir, neste contexto, que a viragem dos séculos poderá ver ampliado o quadro onde virá a desenvolver-se, em exclusividade, a problemática da *defesa*?

A experiência da Comunidade Europeia, para citar apenas uma, permite duvidar que assim venha a acontecer. Como condição prévia de uma *defesa* comum exige-se que a Europa surja politicamente unificada, não se descortinando que tal seja possível nos próximos vinte anos.

III — OBJECTIVOS, AMEAÇAS E MECANISMOS DE DEFESA

1. Referida a razão de ser de uma *defesa nacional*, apontada a *segurança* como sua finalidade geral, traduzida na preservação da *estabilidade* e da *independência*, passarei, agora, a uma tentativa de sistematização dos *objectivos* gerais, correspondentes a estas finalidades, e à análise das *ameaças* que condicionam a sua prossecução, com um fortuito apontamento sobre os *mecanismos de defesa*.

2. Em primeiro lugar a *segurança* visará instaurar, manter, ou mesmo, restabelecer uma situação de *estabilidade*, isto é, uma situação de equilíbrio e de paz compatível com a realização evolutiva dos interesses e projectos da comunidade nacional. Como tal, constitui uma das prerrogativas dos Estados reconhecida pelas instituições internacionais como um direito de *legítima defesa* contra a agressão de adversários declarados ou eventuais.

Com vista a garantir a estabilidade, surge a necessidade de assegurar, fundamentalmente, o cumprimento dos seguintes objectivos:

- a. Por um lado, a protecção do *efectivo humano nacional*, tanto o que vive em solo pátrio como aquele que, mantendo-se nacional, se dispersou pelo mundo;
- b. Por outro lado, a preservação do *património nacional*, nele integrando:

- (1) O «habitat» geográfico em que vive a comunidade nacional e os bens nele implantados;
- (2) As instituições nacionais e o modelo de civilização prosseguido.

3. Em segundo lugar, a *segurança* visará fazer respeitar, perante atitudes adversas assumidas, incluindo, pelos próprios aliados ou amigos, a *soberania* do Estado no prosseguimento do destino colectivo livremente escolhido pela comunidade nacional.

Ser *independente* é, antes do mais, dispor de uma capacidade autónoma de *defesa nacional*, visto que a *independência* de um Povo jamais foi assegurada por outrem em seu lugar.

Trata-se, evidentemente, e em particular para as potências mais desprovidas, de uma capacidade marcadamente cerceada pelos interesses e exigências das superpotências, ou mesmo das grandes e médias potências.

Com efeito, as potências mais desprovidas pouco mais poderão fazer do que *manobrar* através do valor da sua posição goestratégica (o não alinhamento será ainda, em determinadas circunstâncias, uma acção possível) ou através das suas disponibilidades em recursos económicos, quando disso for o caso.

Trata-se, repito, de um conceito eivado de evidente relatividade, pois que, como refere Maurice Bertrand ⁽¹⁾, já não existe *independência* total porque já não existe *liberdade* completa.

Tendo em atenção os condicionamentos referidos, poder-se-á concretizar a vocação de *independência* dos Estados membros de uma aliança, ou signa-

(1) In «Pour une Doctrine Militaire Française» — Editions Gallimard — PARIS, 1965.

tários de acordos de amizade ou de cooperação, através do cumprimento, entre outros, dos seguintes objectivos:

- a. Por um lado, a resistência determinada e esclarecida às influências nos assuntos próprios, internos e externos, por pressões de aliados ou amigos, em oposição aos interesses nacionais;
- b. Por outro lado, a participação ou intervenção efectiva na direcção das acções políticas ou militares desenvolvidas no âmbito das alianças ou dos acordos, seja qual for o peso do seu contributo.

Em síntese, a ideia força será de assumir, em todas as circunstâncias, o estatuto de *parceiro* e nunca o de *subordinado*.

4. Passarei, agora, a uma tentativa de sistematização dos tipos de *ameaças* susceptíveis de justificarem a acção atenta e oportuna dos *mecanismos* que servem, ou pretendem servir, os *objectivos* da *segurança nacional*, isto é, da *defesa nacional*.

A *defesa*, no seu conceito mais amplo, interessam, como *ameaças*, não só as diversas *agressões* possíveis ou, o mesmo é dizer, os *actos de violência voluntários*, emanem eles de indivíduos, de grupos mais ou menos organizados ou de outros Estados soberanos, como também todos os *acidentes* ou fenómenos diversos comportando efeitos violentos e, sobretudo, as *formas de pressão* diversificadas pelas quais se exprime a política das nações.

5. Na realidade, as *ameaças*, digamos assim, *voluntárias*, deixaram de ser, nos nossos dias, um fenómeno estável, limitado, perderam a sua predominância de *violência militar*, para surgirem preferencialmente como *formas de pressão* de ordem política, económica ou ideológica.

No quadro internacional, a *independência nacional* não significa, de forma alguma, autarcia. Bem ao contrário, a independência revela-se pelo espírito, e pela acção correspondente de abertura e de intercâmbio, sem complexos, mas também sem perder a capacidade de controlo capaz de impedir a penetração que, na maioria dos casos insidiosamente, visa a dominação quer política, quer económica, ideológica ou militar, quantas vezes com a conviência de cidadãos que se pretendem nacionais.

É evidente que estes tipos de *ameaça*, que em determinadas circunstâncias surgem em acções frontais entre Estados ou Alianças, revelam-se

susceptíveis de virem a afectar não só a *independência* como, ainda, as instituições nacionais e o modelo de civilização que constituem, por assim dizer, a face humana do *património nacional* que a *segurança* pretende preservar.

6. Relativamente às *agressões* ou *actos de violência voluntários*, desencadeados, como referi, por indivíduos, por grupos mais ou menos organizados ou por Estados soberanos, a *defesa nacional* processa-se, primordialmente, através de dois tipos diferenciados de *defesa*, em conformidade com os *agentes da agressão* e com as forças e meios empenhados para lhes fazer face. Assim, teremos:

- a. A *defesa militar* (defesa das fronteiras) com o empenhamento primeiro das Forças Armadas, visando enfrentar a agressão militar desencadeada por Estados soberanos;
- b. A *defesa civil* (defesa interior) complementar da *defesa militar* em situação de guerra, com o empenhamento primeiro das Forças de Segurança, visando assegurar, em permanência, a *defesa* no interior das fronteiras contra acções de terrorismo e de sabotagem desencadeadas por indivíduos ou grupos e susceptíveis de abalarem a estrutura institucional democrática.

A este propósito convirá referir a atitude de um neutral conselheiro nacional suíço, Claude Bennard ⁽¹⁴⁾, quando, em 1976, afirmava: «É necessário reabilitar o serviço de ordem que uma propaganda insidiosa se empenha em desacreditar.» E concluía: «Não manteremos a nossa independência se não preservarmos a nossa liberdade de acção, tanto no exterior como no interior. Esta liberdade de acção, e portanto a nossa independência, são postas em causa quando determinados grupos tentam, por acções ilegais, introduzir alterações à ordem estabelecida de acordo com a vontade da maioria, ou recorrem à violência para atacar as instituições democráticas.» Repito, a prevenção provém da Suíça 76.

Esta *defesa civil* pode prever a colaboração das Forças Armadas, para além do seu potencial dissuasivo permanente, quando esgotada a capacidade de controlo da situação pelas Forças de Segurança. E digo *pode* porque a

⁽¹⁴⁾ In «Visite à l'Armée Suisse» — Artigo publicado no jornal «La Libre Belgique» (20 de Dezembro de 1976).

possibilidade de intervenção interna das Forças Armadas, mesmo em situações de excepção (de sítio ou de emergência), não é, em tese, inteiramente pacífica.

Há, com efeito, quem advogue, incluindo entre nós, que a tradição liberal e democrática aponta para uma clara separação das funções ⁽¹⁵⁾. Assim, às Forças Armadas deveria competir exclusivamente, afirmam, a «defesa das fronteiras», e a «defesa interior» seria uma responsabilidade também exclusiva das Forças de Segurança.

7. E no que se refere a *ameaças*, resta considerar os *acidentes* ou fenómenos diversos comportando efeitos violentos.

Eis aqui o domínio preferencial da *protecção civil* que, congregando os esforços de organizações de prevenção e socorro, sempre com o empenhamento popular esclarecido, e com a colaboração, quando necessária, das Forças de Segurança e das Forças Armadas, visa apoiar as populações atingidas. Será bom não esquecer que a acção da *protecção civil* deverá ser, antes do mais, preventiva, e em qualquer circunstância, desenvolvida de acordo com planeamento prévio.

No caso de conflito armado, limitado ou generalizado, competir-lhe-á, ainda, à *protecção civil*, a organização da protecção passiva das populações contra as acções de guerra inimigas, com especial acuidade para os bombardeamentos maciços. Também aqui, será bom ter presente que a proporção de baixas provocadas nas populações em relação às verificadas com os combatentes vem sofrendo um acréscimo impressionante, com 1/20 (num total de 10,5 milhões de mortos) para a Primeira Guerra Mundial, 1/1 (num total de 50 milhões de mortos) para a Segunda Guerra Mundial e 13/1 na Guerra do Vietname.

8. E, para terminar, mais um subsídio para posterior reflexão no Curso de Defesa Nacional de 79.

Segundo Rémy Baudoin, Michel Stak e Serge Viegneumont ⁽¹⁶⁾, face à tendência, que aqueles autores pretendem actual, de passagem das sociedades estatais e sociedades transestatais e, sobretudo, a sociedades tansideológicas, com a conseqüente diluição das solidariedades nacionais, uma

⁽¹⁵⁾ In «Forças Armadas e Forças Policiais» — Artigo de Civicus publicado na «Economia e Socialismo» (Abril/Maio de 1978).

⁽¹⁶⁾ In «Armée/Nation» — PUF — PARIS, 1975.

dúvida parece pertinente — os grupos ideológicos, com dispersão planetária, sucederão aos grupos estatais na organização da sua *defesa*, sem qualquer ligação com o conceito actual de território? A previsão da passagem da *defesa estatal* à *defesa ideológica* terá qualquer fundamento histórico-científico?

IV — CONCLUSÃO

Pretendi pouco mais do que enunciar algumas das dúvidas a que a reflexão conjunta prosseguida neste Instituto tem conduzido.

Nos anos conturbados do pós-Primeira Guerra Mundial, Winston Churchill, então secretário de Estado para as Colónias, conclui pela necessidade urgente de confrontar e concertar experiências diversas, de civis e militares, com vista à elaboração de uma doutrina de defesa nacional. Assim, surgiu o prestigiado «Royal College of Defence Studies» de Londres.

Não pretendo, como é evidente, estabelecer qualquer paralelismo que exceda a intenção da iniciativa.

Também nós, hoje em Portugal, necessitamos de uma doutrina de *defesa nacional* ajustada ao País que somos e que pretendemos vir a ser.

No conceito actual da *defesa nacional*, a função da *defesa militar*, preponderante como «ultima ratio» e, entre nós, com funções constitucionais específicas, insere-se num conjunto sectorial concorrente na garantia da *segurança nacional*.

Sempre assim foi, mas a evolução do mundo dos nossos dias, o facto nuclear, o primado da economia, a importância do consenso e coesão nacionais e o ambiente internacional, mais não fazem do que o acentuar.

A *defesa nacional* assim definida representa um elemento essencial de legitimidade de todo o regime e de todo o governo.

Só o governo legítimo é capaz de assegurar a *defesa nacional*.

Os regimes caem sempre que não se mostram à altura das suas responsabilidades de *defesa*. Pelo contrário, a sua legitimidade confirma-se logo que se revelam aptos a assegurar esta *defesa*.

Guilherme de Sousa Belchior Vieira
Brigadeiro

**«SITUAÇÃO POLÍTICA E MILITAR
NA ZONA MEDITERRÂNICA E, EM PARTICULAR,
EXAME DOS PROBLEMAS PRÓPRIOS
A PENÍNSULA IBÉRICA»**

«SITUAÇÃO POLÍTICA E MILITAR
NA ZONA MEDITERRÂNICA E, EM PARTICULAR,
EXAME DOS PROBLEMAS PRÓPRIOS
À PENÍNSULA IBÉRICA»

Palavras pronunciadas, como introdução ao tema em epígrafe, na Assembleia do Atlântico Norte efectivada em Lisboa, no mês de Novembro de 1978, pelo Presidente da Delegação Portuguesa à AAN, José Luís Nunes.

1. Trata-se aqui e tão-só de introduzir o tema: — «Situação política e militar na zona mediterrânica e, em particular, exame dos problemas próprios à Península Ibérica».

Liminarmente importará de novo sublinhar os objectivos políticos e militares da aliança e, na zona geográfica em causa, verificar se e em que medida tais objectivos estão a ser cumpridos.

De seguida, importará identificar e caracterizar as forças políticas e sociais que se lhes opõem e definir as directrizes adequadas à sua concretização.

Enfim, e porque se trata de introduzir um debate sobre os problemas próprios da Península Ibérica, não se surpreenderá esta Assembleia se dermos a esses problemas um lugar de relevo e se, dentre eles, privilegiarmos os problemas de Portugal.

2. A Declaração saída da reunião do Conselho do Atlântico Norte realizada no Outono de 1957 é uma excelente síntese dos objectivos políticos e militares da Aliança e, ainda hoje, é actual:

— «Em nome dos quinze países da Aliança Atlântica, todos decididos a preservar os direitos imprescritíveis que as nossas leis e as nossas tradições

garantem à pessoa humana, reafirmamos solenemente o nosso compromisso e o dos nossos povos aos princípios e aos fins do Tratado do Atlântico Norte. O Tratado entrou em vigor há cerca de nove anos. Foi assinado para proteger os nossos povos e permitir-lhes viver e serem governados na paz e na liberdade. Estes grandes objectivos foram atingidos. À luz da nossa experiência e fortalecidos pelas vitórias conseguidas, decidimos tornar a nossa Aliança ainda mais unida e mais poderosa.

No fim da Segunda Guerra Mundial, os exércitos do Ocidente foram quase completamente desmobilizados. A União Soviética não procedeu da mesma forma. A sua política expansionista obrigou-nos à conclusão do nosso Tratado e ao rearmamento.

Formamos uma organização de países livres que, conscientes de tudo o que, no fundamental, os une, aprenderam a viver e a trabalhar em conjunto com a firme convicção de que a estreita cooperação e a associação das suas forças são indispensáveis para assegurar a sua própria segurança e a paz no mundo.

Os princípios da nossa Aliança são claros. Comprometemo-nos solenemente a considerar qualquer ataque dirigido contra um dentre nós como um ataque contra todos ao qual nos oporemos com todas as forças.

Intransigentemente fiéis à Carta da Nações Unidas, reafirmamos que a nossa Aliança não servirá jamais objectivos agressivos. Continuamos prontos a resolver os problemas internacionais por meio de negociações, tendo sempre em consideração os interesses legítimos de cada um. Procuramos pôr fim à tensão internacional e queremos instaurar no mundo inteiro a paz, a prosperidade e o progresso social.

A fim de tranquilizar os receios de um mundo justamente angustiado pela corrida aos armamentos e a fim de proporcionar à paz a sua mais sólida base, decididamente partidários de um desarmamento geral e controlado, que possa ser realizado por fases, continuamos, não obstante as nossas decepções, prontos a discutir qualquer proposta razoável para atingir este fim.»

A defesa da liberdade e da democracia, a recusa de uma política expansionista, a interajuda entre os seus membros, o concerto e a negociação como forma privilegiada de resolução de conflitos e a procura de uma solução justa que conduza a um desarmamento geral e controlado constituem, ontem como hoje, os princípios fundamentais da política da Aliança Atlântica.

A zona mediterrânica, abrangendo não só os países banhados pelo Mediterrâneo — Turquia, Grécia, Itália, França e Espanha — mas também um — Portugal — situado nas margens do Atlântico, põe, hoje, alguns problemas graves — de assinalável complexidade — e que só o respeito integral dos princípios da Aliança, acima resumidos, poderá resolver.

Compreender-se-á, facilmente, que, numa simples introdução, nos limitemos a sumariar certos problemas tanto mais quanto é certo dispormos todos dos exaustivos relatórios apresentados às Comissões Política e Militar.

Nós pensamos que, nesta zona, continuam a predominar os problemas propriamente políticos e que certas questões internas da Aliança — o conflito entre a Grécia e a Turquia — põem os respectivos governos perante a necessidade de encontrarem uma solução, na base do diálogo, que seja justa e que concilie os interesses susceptíveis de serem protegidos.

Importará também ter uma palavra acerca da situação em Itália que se tem caracterizado pelo aumento constante da influência política e sindical do Partido Comunista Italiano e por um considerável reforço do terrorismo político.

Sem nos debruçarmos, especificamente, sobre o fenómeno do Eurocomunismo diremos que o que torna difícil a integração dos partidos comunistas nos sistemas democráticos é não só a sua assunção de um modelo totalitário de sociedade mas também e sobretudo a sua intensa ligação à União Soviética.

Os valores da democracia — únicos compatíveis com os mais avançados ideais de liberdade e justiça social — são postos em causa por um modelo totalitário de sociedade.

A aquisição de uma credibilidade democrática importa menos o abandono desse modelo ou a moderação das propostas políticas que o exprimem e mais eliminar, de vez, qualquer subordinação política aos países de Pacto de Varsóvia e mormente à União Soviética.

Em suma: mais do que cortar nas suas propostas de esquerda deverão os eurocomunistas cortar a Leste... Definitivamente e sem reservas.

Não é esse, porém, o caso! Se, é forçoso reconhecê-lo, o Partido Comunista Espanhol assumiu certas posições muito críticas em relação aos sistemas de ditadura do proletariado, a posição dos Partidos Comunistas Francês e Italiano está plena de ambiguidades, não se sabendo se o Eurocomunismo será uma séria viragem política ou uma simples manobra

táctica, justificada pela conjuntura de momento, a ser abandonada em altura mais favorável...

O terrorismo não constitui um típico fenómeno italiano mas, com o assassinio de Aldo Moro, adquiriu cambiantes susceptíveis de causar preocupação.

Vindo do fundo da história põe, de novo, em causa os princípios fundamentais do Estado de Direito que julgávamos adquiridos.

De novo se ouvem vozes legitimando a pena de morte, defendendo a tortura e os tratamentos degradantes, erigindo a confissão como «rainha das provas», pugnando pela criação de «polícias paralelas», pondo em causa o «estado democrático».

Sem quaisquer apoios conhecidos nas populações é o terrorismo um fenómeno perigoso na medida em que pode enfraquecer certos valores fundamentais das sociedades democráticas.

Importa e muito claramente definir as suas causas sociais para o combater na origem e detectar quem o comanda e organiza.

Na sua repressão, porém, importa sempre respeitar os princípios fundamentais do estado de direito.

A coordenação das actividades das polícias nacionais e a possível unificação das leis permitirão, certamente, obter bons resultados e evitar a degradação do estado de direito que é o fim último visado pelo terrorismo.

Dito de outra forma: — O terrorismo só pode ser combatido com base na lei e no direito e nunca pela instauração de um Estado terrorista.

Na Península Ibérica tem sido uma constante da situação política a existência de relações de amizade e boa harmonia entre os dois estados peninsulares: — Portugal e Espanha.

Os problemas postos por uma natural conveniência vêm, assim, sendo resolvidos, a contendo de ambos, na base do diálogo e da concertação.

Constitui a Península Ibérica uma área estratégica de capital importância não só pela sua situação geográfica mas também pela sua capacidade humana, industrial, e em recursos naturais.

Não espantará pois que esta Assembleia se debruce mais atentamente sobre a sua realidade política e militar até porque a queda da ditadura em Portugal e a evolução democrática em Espanha constituem acontecimentos de uma importância excepcional que tiveram e vão continuar a ter uma decisiva importância no quadro político da Aliança.

Até porque, como os restantes povos da Europa, Portugal e Espanha, sem abdicarem das suas características próprias e da sua natureza de estados independentes, se encaram cada vez mais como partes cuja ligação espiritual à Europa irá evoluir para uma integração nas suas organizações económicas e políticas. Importante será verificar em que medida essa tendência, concretizada em ambos os países pelo pedido de admissão à CEE, se verifica também no campo da nossa Aliança.

No que respeita a Portugal, a nossa presença, que aliás nunca foi posta em causa, tornou-se mais significativa a partir do momento em que, com a queda da ditadura, o meu país assumiu definitivamente os valores da liberdade e da democracia que nos são comuns.

Em Espanha, o processo institucional que aí se desenvolveu criou as condições políticas necessárias à admissão na Aliança.

Trata-se, obviamente, de uma decisão que cabe ao povo espanhol tomar, livremente, através das suas instituições democráticas e representativas.

Esta viragem europeizante é acompanhada por um fenómeno de reivindicações de autonomia regional, tipicamente europeu, embora com características próprias e que faz com que os Bascos, os Catalães e os Galegos em Espanha, e os Portugueses da Madeira e dos Açores em Portugal, tal como os Escoceses e os Galeses no Reino Unido e os Bretões na França, reivindiquem uma ampla autonomia regional que a Constituição Portuguesa e o Projecto de Constituição Espanhola, já aprovado pelas Cortes procuram, dentro do possível, reconhecer.

Uma das zonas de reivindicação autonomista — a Basca — tem sido a mais sólida base de desenvolvimento do terrorismo em Espanha que visa, como em toda a parte, pôr em causa os valores do estado democrático.

As dificuldades inerentes a qualquer processo de democratização junta-se, assim, um fenómeno terrorista agressivo que nos faz surgir certas preocupações, temperadas, é certo, pela nossa absoluta crença na capacidade do povo espanhol para resolver os seus próprios problemas.

Como síntese, poderíamos enfim afirmar que a zona mediterrânica, com a queda das ditaduras em Portugal, na Espanha e na Grécia, passou a partilhar das características políticas comuns a toda a Aliança, superando-se assim uma patente ambiguidade oriunda da contradição entre esses

sistemas ditatoriais e a Liberdade e a Democracia que à NATO compete, acima de tudo, defender.

Hoje, nas margens do Atlântico não existem sistemas ditatoriais. Tal facto é um importante elemento no fortalecimento político da Aliança que importa saudar.

Os problemas políticos e militares que ora se deixam aqui sumariamente enunciados só poderão encontrar solução no âmbito dos nossos princípios de diálogo e interajuda que não excluem a firmeza e o desassombro na defesa dos nossos objectivos.

3. A situação política e militar portuguesa caracteriza-se pelo fortalecimento das estruturas constitucionais com o consequente cumprimento, por parte das Forças Armadas, das missões que lhes são distribuídas pelos órgãos de soberania.

A existência — transitória — de um órgão político-militar —, o Conselho da Revolução —, não tem constituído um travão ao pleno enquadramento das FA no sistema institucional.

Atravessou o meu país, após o 25 de Abril, uma difícil crise na qual constituem marcos assinaláveis a descolonização, a eleição, por sufrágio directo, da Assembleia Constituinte, os acontecimentos de 25 de Novembro e a aprovação da Constituição da República em 2 de Abril de 1976.

O custo económico e social foi assinalável sendo, até por isso, suprentende que nós, Portugueses, tenhamos conseguido combater e vencer as tentativas de instaurar, em Portugal, um sistema totalitário, hostil aos objectivos e aos valores da Aliança, mantendo e reforçando as liberdades democráticas e o sistema representativo.

A crise — económica e social —, herdeira das convulsões de uma sociedade em transformação, não impediu pois o meu país de uma mais clara e firme participação no sistema da Aliança, oriunda de uma total comunhão nos seus princípios e objectivos.

A instauração de um sistema democrático e a reorganização de umas Forças Armadas dotadas de uma doutrina militar, de uma tradicional experiência de guerra e de quadros de alto nível técnico são, talvez, as mais importantes contribuições portuguesas à Aliança Atlântica.

Do exposto ressalta a importância eminente do nosso país e a necessidade de uma colaboração mais intensa com todas as nações aliadas em todos os planos, mormente no plano económico e militar.

Importa assim que as recomendações aprovadas por esta Assembleia encontrem uma concretização prática, imediata, tanto mais quanto é certo existir uma importante conexão entre as esferas económica e militar.

No momento actual, a capacidade do parque industrial existente está sendo utilizada em cerca de 60%, em média, dispondo, portanto, o País de possibilidades que lhe permitem, no imediato, aceitar encomendas em várias áreas, de interesse para a logística militar, dos países da NATO.

Essas encomendas, firmes, a concretizarem-se por um período de tempo definido (entre 5 a 10 anos conforme os casos) e, nalguns casos específicos, a cedência de «know-how» ou possíveis «joint-ventures» permitiriam concretizar a nossa contribuição própria para a materialização do reequipamento das nossas Forças Armadas e contribuir para a superação da crise económica que atravessamos.

Não pedimos que nos ajudem, pedimos simplesmente que nos ajudem a ajudar-nos a nós próprios, pelos nossos próprios meios.

É assim altamente desejável e possível nos termos expostos, que o reequipamento das nossas Forças Armadas definido no âmbito do «Long Term Defense Planning» (LTDP), aprovado na recente cimeira de Washington, possa ser, nas suas segundas prioridades, parcial ou até totalmente suportado pelo Orçamento Nacional.

No primeiro plano de prioridades avultam, quanto ao Exército, a preparação de uma Brigada — cujos planos de preparação do pessoal, é bom dizê-lo, vêm sendo cumpridos em tempo — a colocar na cadeia de comando do SACEUR; quanto à Armada, a construção de três fragatas para a qual se prevê, em princípio, uma contribuição nacional de 100 milhões de dólares devendo a restante verba necessária ser obtida através do apoio externo reconhecido como indispensável no âmbito da NATO; quanto à Força Aérea, recebidos 5 dos 6 «C-130» programados, a entrega de uma esquadra de aviões de caça «F5E».

Tal auxílio externo é acompanhado, deve dizer-se, por um enorme esforço de preparação de pessoal e por uma renovação de material suportada já no todo ou em parte pelo Orçamento Nacional e em que avulta a modernização de quatro fragatas da classe «Comandante João Belo» e das corvetas da classe «João Coutinho» e a construção de mais seis navios, para controlo da zona de 200 milhas, de acordo com planos da engenharia naval portuguesa, já em vias de conclusão.

4. Deixam-se assim sumariamente enunciados os problemas essenciais ao tema ora introduzido à discussão.

Se, e como notava Clausewitz, «a guerra é a continuação da política por outros meios», não pode a nossa Aliança sem se enfraquecer, esquecer os generosos objectivos que estiveram na base da sua formação.

A instauração, nos países da Aliança, de sistemas democráticos é certamente uma das causas do excelente momento que a NATO atravessa.

Senhores:

Ao recebê-los, nesta sala prestigiosa, rodeada pelas bandeiras dos países aliados e decorada com os cravos vermelhos que simbolizam o espírito democrático da revolução de Abril, parece ser útil e como síntese sublinhar a nossa suprema vocação de defensores da Liberdade e dos valores da Democracia Pluralista.

Quase cinquenta anos de ditadura ensinaram aos Portugueses que, como dizia Albert Camus, «a Justiça, às vezes, pouco pode contra a espada» mas o 25 de Abril ensinou-nos que «a justiça unida à espada é o eterno vencedor da espada desembainhada por si só».

É esta, no fundo, a mensagem essencial da Aliança Atlântica: — Que o que é justo seja também forte.

José Luís Nunes

**DEFESA NACIONAL:
ALGUNS SUBSÍDIOS PARA UMA LEI**

DEFESA NACIONAL: ALGUNS SUBSÍDIOS PARA UMA LEI

1. *Introdução*

Não parece que mereça hoje controvérsia de maior ao cidadão esclarecido e ao político responsável que o Estado continue a preocupar-se com a segurança dos elementos que o individualizam na comunidade internacional. Numa época de mudança, que tende a conferir às relações internacionais uma dinâmica altamente expressiva, invadindo e influenciando cada vez mais os domínios da soberania tradicional, é natural que os Estados assumam de raiz a constituir-se num programa de vida, numa lei escrita que defina uma família de normas orientadoras da resolução dos seus problemas. Mas foi só quando a nação política se descobriu e se constituiu que a defesa se tornou nacional.

É, de facto, a Constituição que deve materializar a organização do Poder capaz de conferir ao Estado o arranjo integrante das suas partes com vista ao cumprimento das suas obrigações, à medida e dimensão da vontade política constituinte da nação.

Em geral, a defesa nacional como figura instintiva do corpo político, individual ou colectivo, é matéria esparsa, quando não difusa, nos textos constitucionais. Não apresenta um tratamento jurídico substantivo e independente, talvez porque até há pouco se identificava com a defesa militar, instrumento de acção específica violenta mas, geralmente, de razão última em conflitos de toda a natureza. E, porventura, também, porque a força militar era tão-só um meio ao serviço da política mas, de condução exclusivamente militar e não, também, política.

As coisas, hoje, modificaram-se muito. Globalizaram-se os conceitos, racionalizaram-se as políticas, sistematizaram-se as direcções e, simultaneamente, politizaram-se as acções. De tudo resulta que a eficácia geral do Estado reclama que a organização de defesa nacional não seja objecto de mera remissão constitucional para recepções legais derivadas, deixando,

por vezes, os legisladores confrontados com insolúveis ou conflituais problemas de poderes e responsabilidades, onde tudo devia ser claro e transparente. Significa isto que, talvez, se justifique que o tratamento da defesa nacional comece por ter sede apropriada e cuidada na Constituição, quanto mais não seja que passe a tornar-se preocupação constituinte conferir expressão clara às competências e poderes das figuras da soberania envolvidas nesta matéria.

Mas, estas dificuldades com que se debatem os legisladores parlamentares ao nível dos enquadrantes materiais e políticos constitucionais, são acrescidas pelo facto de a instituição militar ter também recolhido profundos efeitos dos desenvolvimentos científico-tecnológicos de aplicação militar. Hoje, os próprios estados-maiores dos chefes militares são matizados indistintamente de civis e militares, desde técnicos a psicólogos, de informatas a estrategistas. E mesmo a unidade de comando militar, talvez o princípio vivo indestrutível da instituição militar, com todos os corolários que dele se desprendem, criou formas participativas de formulação conceptual para poder abranger e dominar a sofisticação técnica diversificada da capacidade exponencial actual dos meios militares.

Acresce que a falta de doutrina e de tradição de defesa, em particular no nosso país, dificulta, por vezes, a delimitação clara, quando não fomenta a confusão, entre noções fundamentais, sobretudo quando se trata de elaborar uma lei de defesa nacional.

Não é difícil o enleio da política de defesa nacional com a própria organização, o conceito com a própria lei, os factores com as estruturas e estas com a organização em si.

Por isso, mais do que o conteúdo geral material da lei, acessível em textos existentes, tem talvez interesse alinhar alguns suportes básicos que parecem úteis para conferir ao estatuto legal a solidez e coerência adequadas à conceptualidade actual moderna da defesa nacional.

É evidente que esta reflexão está longe de pretender esgotar todos os subsídios daquela natureza para a feitura da lei, mas assume-se tecnicamente no envolvimento dos principais elementos a ter em conta.

2. Organização e política

Convém atentar bem, em primeiro lugar, que a organização da defesa nacional visa precisamente criar condições para que se possa fazer defesa

nacional, isto é, a política, a direcção e a condução da função. Sem ela, pode haver economia, podem ter-se relações externas, podem existir forças armadas, podem negociar-se empréstimos financeiros mas, não se faz, de certeza, defesa nacional.

Para além dos pressupostos constitucionais, o que parece condicionar a organização são as finalidades que se propõe atingir dentro duma envolvente conceptual delimitativa da natureza e campos de acção estatal e nacional. Isto é, a organização deve ser elaborada para o conceito. A política vem depois.

Em geral, as reflexões e os estudos que se fazem sobre «o país que somos», estando embora no consciente profundo do legislador, não são teoricamente material indispensável para a elaboração da lei. Mas são obviamente material necessário, fundamental, embora não suficiente, para conceber uma política de defesa nacional através das estruturas que só a lei prevê e cria. E são também estas estruturas que devem ser capazes de dirigir e conduzir, na prática, aquela política.

Também a busca de uma nova identidade nacional, quando disso for caso, com as suas potencialidades e vulnerabilidades, o seu poder e a sua fraqueza, as suas aspirações e os seus atavismos, são pressupostos básicos de uma política de defesa nacional, mas não passam de material sedimentar que a Constituição deve ter já plasmado, em particular, na sua sede ideológico-programática.

Onde houver um Estado legitimamente soberano, mandatado por uma Nação que os séculos carregaram de identidade e um País que os fixou no espaço e na vida, haverá também, sem mais nada, nos dias de hoje, imperioso lugar para defesa nacional. A definição dos interesses e objectivos de preservação daqueles valores, a maneira de os atingir e conservar ou desenvolver, os recursos a despender, os meios ou acções a empreender para tal efeito, tudo é política, não é organização, não são estruturas.

A finalidade de segurança do Estado e a função a exercer para a atingir exigem órgãos, cuja concepção, articulação e implantação necessitam tanto menos de discurso político quanto maior for o grau de consciência do plano real de soberania em que se situam.

Na realidade, a organização deve recorrer e basear-se em princípios e conceitos, cujos conteúdos são muito menos mutáveis que os da política.

3. *Integração política da defesa*

A defesa nacional é hoje uma figura eminentemente política. É empresa que o Estado, qualquer Estado, jamais alienou sob qualquer forma e, hoje, menos que nunca.

Qualquer que seja o conceito moderno de defesa nacional que se adopte, a extensão larga da actividade que envolve e o enorme volume social interessado faz com que, no plano interno, a acção política tradicional tenha reflexos imediatos na defesa e esta não possa conceber-se sem aquela.

Se nos colocarmos no âmbito internacional, a natureza política da defesa aparece ainda com maior clareza. A interdependência crescente das nações e dos Estados para suprirem pesadas insuficiências no seu próprio plano interno, além de ter mundializado os fenómenos internacionais, internacionalizou os próprios fenómenos nacionais.

Daqui resultou um esbatimento crescente das fronteiras tradicionais entre a política interna e a política externa e, conseqüentemente, a politização da defesa, que passou a ocupar, por aquela razão, um papel mais central e activo.

O facto nuclear é também responsável pelas vastas e profundas conseqüências em todos os domínios das relações entre os povos e no interior dos próprios Estados. As pequenas potências têm tendência para considerar aquele facto como acontecimento que só diz respeito directamente às superpotências. No seu alheamento, sofrem-lhe diariamente os efeitos, violentos ou subtis (em qualquer caso desagregadores), traduzidos em tensões, crises ou conflitos que permanentemente afloram ou se agudizam no corpo social ou político das comunidades.

Há, na realidade, uma interpenetração cada vez maior da política e da defesa, mas sem que ambas se possam identificar ou confundir. A primeira é projecto, a segunda é estrutura. Mas, esta estrutura, que no passado se resumia à força militar, trocava a independência executiva pelo afastamento do escalão político. Hoje, os altos órgãos políticos do Estado são a sede da defesa nacional e aí devem ter assento participativo todas as componentes da defesa nacional, incluindo, portanto, a militar.

4. Defesa e legitimidade

Em sociedades democráticas, onde as questões de legitimidade do poder se colocam escrupulosamente aos cidadãos, em linha com posições que remontam à época originária da Revolução política, natural é que o fundamento e desenvolvimento estrutural da defesa nacional constituam preocupação de toda a nação. Provam-no a clareza com que os textos constitucionais atribuem aos parlamentos a competência exclusiva para legislar sobre a defesa nacional e ainda a exigência de maiorias qualificadas para a confirmação dessa legislação, num sentido e alcance verdadeiramente para-constituintes.

É que nesta matéria está em causa a soberania e, com ela, a legitimidade, por sua vez intimamente ligada à questão da representatividade.

Em Estados democráticos politicamente estabilizados aqueles conceitos estão sedimentados em estruturas que o tempo histórico consolidou e a consciência política recebeu e aceitou. Noutros Estados democráticos em busca de consolidação, a construção e aceitação daquelas estruturas podem não ser tão lineares, pelo que os seus alicerces devem procurar-se onde residir a legitimidade englobante autêntica. Em particular, em sociedades democráticas saídas de intervenções militares no campo político, o poder legítimo que conduz à autoridade e repõe a obediência, tem reflexos profundos na Instituição Militar.

A defesa nacional, que engloba o vector militar, com maior ou menor intensidade, deve, nestas circunstâncias e na maior extensão possível, obedecer a uma fórmula organizativa, em que a titularidade coincida com o exercício legítimo e democrático da função.

5. Coordenação e delegação

A natureza singular, militar, do conteúdo da defesa de épocas passadas foi-se pouco a pouco enriquecendo com um complexo disciplinar de outros sectores complementares da actividade nacional. Estes sectores continuam a prosseguir objectivos nacionais bem diferenciados, mas as órbitas descritas inicialmente à volta do núcleo central militar tendem a substituir-se por pólos individualizados de defesa, integrantes dum sistema nacional, cada vez mais global e uno.

Isto resulta não só da racionalidade sistémica aplicada ao conceito de defesa como da diversidade de ameaças possíveis, externas e internas, apontadas a cada um dos próprios sectores.

Hoje, o conteúdo da defesa nacional, em qualquer das suas variantes formais, é de natureza essencialmente combinatória, o que requer, para respeitar a individualização sectorial das componentes, um esforço particular da função de coordenação.

Esta função, presente a todos os níveis, atinge um grau de expressão máximo no plano da direcção e pode até exigir desdobramento adequado por grandes blocos de actividade de natureza análoga. Tal opção depende, em geral, do desenvolvimento e importância participativa daqueles blocos no conjunto da defesa.

Isto significa que a responsabilidade pela direcção da defesa nacional, não podendo ser humanamente acumulada, pode ser delegada no todo ou em parte.

6. Funções

A experiência organizativa da defesa nacional vem mostrando que a actividade correspondente no âmbito do seu conceito moderno se reparte, pelo menos, por três níveis bem diferenciados de funções, exigindo por isso estruturas correspondentes.

a. Assim, o nível conceptual, formulativo, de natureza essencialmente política, confronta a situação presente com a situação futura desejável e traça linhas de orientação política, tendo em conta o Poder Nacional, para que a transformação se realize.

Isto significa muito simplifadamente que é reclamada a implantação duma estrutura capaz de sistematizar os objectivos nacionais à luz dos interesses nacionais; dispor do conhecimento perfeito sobre as nossas possibilidades e vulnerabilidades com vista a atingir aqueles objectivos e estar informada sobre a convergência, concorrência ou oposição exteriores relativamente ao seu prosseguimento.

Daqui resultam, num quadro de prioridades, linhas de acção específicas, sua selecção e atribuição de acordo com os recursos disponíveis e aceitabilidade dos riscos que inevitavelmente se apresentam. Isto é, a este nível, são tomadas as grandes decisões, as grandes orientações ou directivas gerais relativas à defesa nacional.

b. Pode haver tendência, por motivos bem-intencionados de economia e eficácia, para concentrar ou acumular a função formulativa de política de defesa nacional com a função de direcção. Os benefícios são, de facto, illusórios, porque muito provavelmente se geram graves deficiências, visto que se pretende que o mesmo órgão execute funções perfeitamente distintas. Com efeito, acaba sempre por não se distinguir a administração da direcção; a pluralidade da deliberação da autoridade da direcção; a própria deliberação da conseqüente acção; o sistema da conjuntura; a política da estratégia; os objectivos dos recursos; os fins dos meios.

Em particular, organizações novas ou de implantação recente, necessitam de elevado grau de direcção. A complexidade e dimensão da organização da defesa nacional dificilmente dispensam, sem prejuízo, este outro nível estrutural.

c. A organização da defesa nacional inclui, ainda, um nível superior de execução ou condução sectorial, com vista a transformar as decisões tomadas em medidas de organização, preparação e acção previstas para cada órgão superior interveniente na estrutura da defesa nacional. O Governo, os Ministérios e o Alto Comando Militar são por excelência os órgãos interessados nesta função.

7. Unidade, estabilidade e continuidade

Um outro princípio que deve constituir preocupação constante ao delinear-se uma lei de defesa nacional é conferir ao todo a unidade que, por definição, está inscrita no conceito de defesa nacional, como expressão de soberania ao nível superior do Estado.

Esta unidade traduz-se em esquemas organizativos que prevejam competências e responsabilidades unitárias a todos os níveis funcionais.

Também os órgãos criados devem ser constituídos e adoptar um tipo de funcionamento que confirmem à defesa nacional, no seu todo, a maior estabilidade possível e garantam a indispensável continuidade de acção. Estão em causa valores, políticas e recursos que não apresentam elevado grau de elasticidade, particularmente ao nível da direcção e execução com vista à preparação, desencadeando todo um processo rígido e longo de acções e medidas, cuja reversibilidade é arriscada e, seguramente, duma onerosidade extrema para a comunidade.

8. *Estruturas consultivas*

A extensão do conteúdo da defesa nacional torna humanamente impossível que as figuras orgânicas responsáveis possam abranger todo o horizonte material das funções que lhes estão atribuídas e, conseqüentemente, possam tomar decisões completas e eficazes.

Esta insuficiência orgânica agrava-se porque a integração política do vector militar ao nível superior do Estado introduz um elemento muito especializado, complexo, num aparelho administrativo, cuja previsão e decisão nunca primaram pela eficácia e acção sustentada em matéria de defesa nacional.

Também não parece existir ainda entre a classe política dirigente uma verdadeira visão estratégica dos problemas políticos da defesa nacional e, por isso, a organização da defesa nacional não passa por vezes de um meio supletivo (e incómodo) de continuar a administrar, do mesmo modo, os seus vectores sectoriais, em vez de se impor na sua orientação e direcção específicas.

Ora, estas insuficiências e dificuldades podem ser superadas por meio de técnicas conciliares de decisão, se os órgãos respectivos forem rodeados de estruturas consultivas, colegiais ou não, permanentes ou intermitentes, mas que estabeleçam a articulação correcta entre o órgão assistido e a estrutura assistente.

Convém recordar que a colegialidade enriquece a decisão, pois permite ponderar aspectos diversos de cada problema a partir da perspectiva, também singular, com que pode contribuir cada um dos membros do colégio. Mas, há que distinguir entre a colegialidade substantiva, formal e independente, que se exprime externamente como uma vontade unitária, beneficiando o órgão activo muito escassamente da variedade dos pontos de vista e a colegialidade que tem no seu centro o próprio órgão activo, em relação imediata e permanente.

Uma ou outra modalidade são de opção distinta ao nível superior da defesa nacional, conforme a natureza, estrutura e função do órgão.

9. *Vector militar*

É importante e conveniente fazer uma referência especial ao vector militar, enquanto componente da estrutura da defesa nacional.

A especificidade da função militar e a sua alta complexidade técnica, se por um lado exige, por outro dificulta a sua indispensável integração política ao nível superior do Estado. No entanto, a aplicação da técnica conciliar de decisão permite recolher harmoniosamente no seio do órgão político superior da defesa nacional o vector militar, o qual, em Estados democráticos consolidados, não é deliberativo e obedece ao poder político. Deste modo se consegue garantir o indispensável traço de continuidade entre a política e a estratégia, ao mesmo tempo que entre uma e outra se estabelece uma relação de unidade e eficácia.

Mas não parece que baste conceber um esquema para a inserção correcta da componente militar no órgão superior da defesa nacional. Há que definir essa componente na sua constituição, forma e funcionamento.

A componente militar ao mais alto nível pode (e deve) ser personalizada por um chefe, o qual (só aparentemente) é único. Deve ser único, porque o acto militar tem intrínseca a função de comando e esta é de auto-ridade singular. Todavia, só aparentemente é unico.

Em primeiro lugar, porque, politicamente, as democracias têm horror aos generalíssimos, pois poderiam dispor de uma capacidade militar que até estaria de acordo com o superlativo do título; depois, tecnicamente, porque a noção de condução superior das operações correspondem espaços geográficos, volumes sociais e potências de armamento insusceptíveis de poderem ser tratados pelo estudo, previsão e comando de um só homem; por fim, porque, eticamente, seriam desumanas as responsabilidades que pesariam sobre um único chefe.

Aqui reaparece pois, como é indispensável, a noção de colegialidade, em oposição à de órgão militar singular. No entanto, essa colegialidade, que engloba os chefes militares dos ramos específicos das forças armadas, é dirigida por um chefe comum no seu funcionamento e é hierarquizada na execução posterior das decisões tomadas.

10. *Permanência das estruturas*

É do passado a fronteira nítida, material e jurídica, entre os estados sociais de paz e de guerra. As chamadas tensões, crises e conflitos, da mais diversa natureza, são tropos que pretendem esbater e confundir a luta actual

e permanente, ao nível externo e interno, que envolve o cidadão e as mais largas comunidades internacionais, a todos dando a sensação de vivência pacífica.

Ao ritual protocolar e pessoal que precedia a declaração de guerra na Antiguidade sucedeu a formalização medieval e moderna da simples declaração para, hoje, se resumir ao acto guerreiro relâmpago, sem protocolo, sem declaração, sem aviso ou, então, à instalação habitual, e em paz, da própria guerra. Neste caso chamam-lhe, até, justamente, luta, porque a guerra só de facto apareceu com a civilização.

Como é evidente, esta semântica um tanto surrealista, fruto da destruição do direito romano, dos progressos da ciência e da técnica e da luta político-ideológica sem quartel, configurou-se inicialmente em estruturas de defesa, onde se podia principescamente dispor de órgãos a dois tempos, havendo ainda um terceiro tempo para consulta soberana aos parlamentos.

Bom será que hoje as estruturas de defesa nacional acautelem a permanência da guerra e da luta e, sem alterações profundas, embora com ajustamentos naturais, sejam capazes de percorrer funcionalmente e com eficácia, toda a escala actual e previsível dos estados e situações democráticas internas e de relações entre os Estados. Doutro modo, podem não ter tempo de funcionar ou funcionarem ao contrário.

11. *Nota final*

Sublinha-se que estes subsídios não pretenderam ser exaustivos, mesmo na matéria reduzida que focam, quanto mais em relação a todas as figuras jurídicas presentes numa lei de defesa nacional. Talvez sejam, porém, dos mais importantes e menos teorizados.

Nenhuma lei originária de defesa nacional conseguiu plasmar definitivamente ou, mesmo, duradouramente, a realidade da função nacional a que pretendeu conferir estatuto jurídico parlamentar. Só o tempo, a experiência, a prática funcional, os comportamentos, as provas concretas, o trabalho do Estado, o sentir da nação, podem fornecer o conhecimento necessário para aperfeiçoar o instrumento de defesa de um país.

O trabalho legislativo sobre esta matéria produz em geral uma família de textos que se vão completando, substituindo, no todo ou em parte, renovando, actualizando, ao longo de décadas.

Não se pode ter a pretensão de ser perfeito em matéria legislativa de defesa nacional. É empresa nunca acabada. Começa-se geralmente por ter dúvidas angustiantes sobre a suficiência do material disponível, chegando mesmo a pôr-se em causa a própria razão e finalidade da defesa, sem poupar, por vezes, a essência do seu objecto. Daí por vezes, também, o refúgio compreensivo em argumentação de ordem vária, que dificilmente esconde a plena consciência da falta em que se incorre perante um mandato constitucional. Ou, outra coisa seria, razões de natureza diferente e inconfessável. Mas não parece que possa haver muita margem de manobra em esfera essencial da soberania.

Em épocas de mudança, geradoras de instabilidade nas coisas e nos espíritos, é natural que as hesitações e os rigores aumentem, num esforço desesperado para se saber onde estamos e para onde queremos ir. Mas, nessas circunstâncias, a lei da defesa é a primeira afirmação de que «somos». Como somos, como queremos ser, como podemos ser e de que modo, são questões cujas respostas, juntamente com outras, irão plasmando implacavelmente a defesa, actualizando o seu conteúdo, corrigindo o seu sentido, amadurecendo o seu modo e estilizando a sua forma. É que aquelas questões têm muito mais a ver com a política do que com organização. Mas, só esta pode contribuir para formular aquela.

Por isso é que é imperativo da razão e conselho da prudência que qualquer lei de defesa nacional deva ser, naquelas circunstâncias, extremamente simples no seu conceito e clara no seu conteúdo, aberta à flexibilidade de estruturas, conferindo espaço amplo de construção, mas exigindo economia e eficácia, acauteladas em criações qualitativas, graduais e sucessivas. Isto é hoje fácil de controlar, quando não é dever de fiscalizar, desde que os mecanismos do Estado democrático funcionem democraticamente e com sentido nacional.

O que não pode deixar de ser dito é que uma nação sem defesa é um corpo moribundo.

Abril de 1979

J. Baptista Comprido

**ORDEM CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS
E PARTIDOS POLÍTICOS**

ORDEM CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E PARTIDOS POLÍTICOS

«Perante o acréscimo das tensões sociais, dos conflitos ideológicos exteriores e interiores aos Estados, assiste-se a uma multiplicação das cláusulas de defesa das constituições e regimes políticos. A Constituição da Alemanha Federal contém, neste aspecto, disposições perigosas: designadamente o artigo 18.º da lei fundamental de Bona que prevê, para aquele que abuse de certos direitos, a «perda» desses mesmos direitos. De igual modo, nos Estados Unidos, a teoria da «defesa do Estado» contra o comunismo. Estas cláusulas de defesa, a maior parte das vezes justificadas para defender as democracias liberais contra o «totalitarismo», têm como consequência apagar os direitos do Homem. Elas conduzem a distinguir os «amigos» dos «inimigos» do Governo e a preparar processos legislativos, regulamentares e jurisdicionais que nada têm de comum com a defesa das liberdades públicas.»

(YVES MADIOT, *Droits de l'Homme et libertés publiques*, Paris, 1976, pág. 145)

I

A TENTATIVA DE SUBVERSÃO IDEOLÓGICA DA ORDEM CONSTITUCIONAL

1. A substituição da Constituição por uma superlegalidade estrangeira

Um dos aspectos mais característicos que uma pretensa «interpretação aberta» da Constituição portuguesa de 1976 tem originado é o da tentativa de esvaziamento do seu «cerne essencial», através da substituição dos seus conceitos por um outro «instrumentarium» conceitual, visivelmente comprometido na função de «sucédâneo ideológico» da nossa ordem constitucional. Na «luta por posições constitucionais»⁽¹⁾, o discurso político das

(1) Cfr. Jürgen Seifert, *Kampf um Verfassungspositionen* (Köln/Frankfurt, 1974), pág. 105.

forças conservadoras tem utilizado como «operadores ideológicos» certos conceitos, «slogans» ou ideias «standard» importados do estrangeiro e que, de uma forma directa ou encapuçada, se pretendem erigir em «constituição real» ou «verdadeira ordem constitucional», mesmo que eles estejam em manifesta contradição com o «Estado de Direito democrático», concreta e positivamente plasmado na lei fundamental portuguesa (cfr. preâmbulo da Constituição).

Exemplos concretos deste «import» ideológico, com marcas de origem mais ou menos explícitas, encontramos-os nas mais diversas publicações, desde o folheto agressivo até às revistas mais conceituadas⁽²⁾.

O facto não seria relevante se o «mimetismo conceitual» se limitasse a uma simples cobertura ideológica de idiossincrasias ou mundividências ético-políticas, que são constitucionalmente legítimas em face dos princípios constitucionais da *não identificação* e da *tolerância*⁽³⁾, conexiões com os direitos fundamentais da liberdade de expressão e informação (CRP, art.º 37.º), liberdade de imprensa (art.º 38.º), liberdade de consciência, religião e culto (art.º 41.º) e outros claramente reveladores da «abertura» política do compromisso constitucional português. Todavia, não é isso que acontece: a sabotagem conceitual da Constituição através de «códigos» ideológicos a ela alheios visa desnaturar o conteúdo dos *princípios estruturais, politicamente conformadores*, do projecto constitucional, e impor uma interpretação da Constituição em desconformidade com ela própria.

Assim, por exemplo, pretende-se a substituição do Estado de Direito democrático-constitucional português — constitutivamente substancializado e concretizado nos princípios da democracia política, económica e social — pelo conceito abstracto de «ordem fundamental livre e democrática», que não é senão a tradução pura e simples da fórmula alemã *freiheitliche demokratische Grundordnung*, que mesmo na Alemanha não está definida mate-

(2) Inclusive nesta mesma revista, a ter em conta o artigo de A. M. Pereira, «Direitos do Homem e Defesa da Democracia» (*Nação e Defesa*, n.º 8, Out-Dez 1978).

(3) Sobre estes princípios, ver sobretudo Hollerbach, *Ideologie und Verfassung*, in *Ideologie und Recht*, dir. de W. Maihofer (Frankfurt/M. 1969), pág. 37 seqs. A Constituição portuguesa, apesar de não ser neutra — e nenhuma o é — nem se apresentar como neutra em matéria económica, social e política, não se deixa contudo identificar com qualquer ideologia em particular — cfr. Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Coimbra, 1978), pág. 9.

rialmente em qualquer determinação da lei fundamental ou em qualquer preceito de direito constitucional material⁽⁴⁾, mas que tem servido para apoiar uma leitura essencialmente conservadora dessa constituição.

Do mesmo modo, o sistema constitucional de ampla liberdade partidária — que é condicionado apenas pela *imposição antifascista* (CRP, art.º 46.º, n.º 4) — é subrepticamente transmutado numa suspeita liberdade de formação de «partidos democráticos», com exclusão dos partidos tidos por «não democráticos». Trata-se de importar para a ordem constitucional portuguesa o artigo 21.º da *Grundgesetz* (lei fundamental da RFA), consagrador do célebre *Parteiverbot* (proibição de partidos) e de tentar substancializar entre nós o conceito alemão de «democracia militante» (tradução aproximada dos «slogans» de *abwehrbereiten, streitbaren* ou *militanten Demokratie*), que outra coisa não representaria senão um confisco ideológico da própria ideia de democracia e a subordinação ou dissolução da Constituição numa *decisão valorativa, militante, puramente existencial*⁽⁵⁾, radicalmente antipluralista e, em última instância, antidemocrática.

Por outro lado, o elenco rico e extenso dos direitos fundamentais da Constituição portuguesa, sem paralelo nas constituições estrangeiras e nas próprias convenções internacionais, é deliberadamente minimizado (se não mesmo ignorado), para lhe contrapor um unidimensionalisante conceito abstracto de «direitos humanos», subjectivamente definido, posto ao serviço de uma equívoca «política de direitos humanos», onde se detecta uma clara «barganha» ideológica internacional, que nada tem a ver com a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos portugueses, mas sim com um propósito de defesa (ou de restauração) de uma determinada ordem social, incompatível ou dificilmente compatível com os princípios constitucionais portugueses.

Enfim, e para citar só mais um exemplo, a ordem constitucional portuguesa estaria hierarquicamente subordinada a uma «ordem de valores» supraconstitucional, sem apoio nem arrimo, expresso ou implícito, na Constituição, mas que serviria para fundamentar, segundo alguns, a inconstitucionalidade de certas normas da própria Constituição (*normas constitucio-*

(4) Cfr. Maünz-Durig-Herzog, *Grundgesetz, Kommentar*, anotação ao art.º 18.º, n.º 48.

(5) Cfr. Ulrich K. Preuss, *Legalität und Pluralismus, Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Frankfurt/M, 1973) pág. 26.

nais inconstitucionais) (*). De novo estamos em presença de «colonização» ideológica: visa-se alicerçar com valor jurídico-vinculativo a ideia polémica da «ordem de valores» (*Wertordnung*), desenvolvida pela jurisprudência e pela doutrina da RFA, a fim de se apurar uma ordem harmónica, coincidente com os «princípios da civilização cristã e ocidental», e pôr em cheque todos os princípios constitucionais não coincidentes com essa «ordem superior de valores» tal como os seus defensores a definem.

Os exemplos anteriores tornam claramente visível que o «contrabando conceitual-ideológico» a que se assiste procura minar e destruir a *normatividade* do Estado de Direito democrático-constitucional, tal como se encontra configurado na nossa Constituição, substituindo-o por uma «constituição lateral», clandestina, existencial e sem qualquer legitimação democrática.

2. A absolutização dos valores liberal-burgueses

A redução do universo político resultante de conceitos como «democracia militante», «ordem de valores», «ordem livre e democrática», agora em voga na Europa, sobretudo pela influência da prática política, da doutrina e da jurisprudência da RFA, não é claramente inteligível se não tivermos em conta o peso «político-cultural» da evolução político-filosófica subjacente ao sistema político americano, de que aqueles são, por assim dizer, a racionalização jurídico-política europeia.

O conhecido teórico da linguística Noam Chomsky chamou a atenção, no seu livro *American Power and the New Mandarins* (*), para a degenerescência da cultura liberal, através da transformação do *relativismo de valores* e do pluralismo num sistema ideológico absoluto e fechado. Isto quer dizer que o pragmatismo, a *official philosophy of America* (**) — que sempre combateu a possibilidade de um conhecimento apriorístico-sintético e defendeu o conhecimento empiricista, profundamente céptico em relação à fixação de *critérios de verdade*, que não fosse através de um lento *process*

(*) Cfr. Otto Bachof, *Normas Constitucionais Inconstitucionais*, trad. de José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra, 1977. Para uma visão crítica dessa teoria, ver entre nós, por todos, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976* (Lisboa, 1978), págs. 203-211.

(**) Existe trad. port. *O Poder Americano e os Novos Mandarins*.

(*) Cfr. H. S. Commager, *The American Mind*, 1959, pág. 97.

of trial and error, de experimentação de hipóteses, proposições, conjecturas e refutações (*) — tem evoluído progressivamente no sentido de assunções apriorísticas e dogmáticas, isto é, no sentido das posições que a própria ideologia liberal censurava às ideologias antiliberais.

A consequência mais visível desta ruptura metodológica do pragmatismo — ligado, como *teoria do conhecimento*, ao empirismo e ao sensualismo de Locke, Berkeley e Hume, e, como *filosofia prática*, ao utilitarismo britânico de feição hedonista e eudemonística de Bentham, Austin ou J. S. Mill — é a de cair nos defeitos que tinha assinalado à metafísica clássica e à sua doutrina da substância. Avesso, por princípio, ao conhecimento de valores últimos e absolutos e à ontologização destes valores, o pragmatismo abandona agora o agnosticismo valorativo e opta por conceitos ontologizados, como «verdadeira natureza do homem», «bem comum», «sociedade organizada», «bem-estar», «liberdade», «mundo livre». Um pragmatismo empírico transmuta-se em *medida transempírica*, a experimentação cede lugar à hipostasiação de essências ontológicas.

Estamos a um passo do apelo a uma «cultura» e a uma «forma de vida», de valor absoluto e inquestionável. Neste contexto não admira, por exemplo, que o conceito de «democracia» adquira nas obras de politólogos como H. D. Lasswel e E. Fromm a dimensão de «higiene social» e que, rapidamente, o «medo» e a «angústia» perante conflitos sociais exijam a terapia e as prevenções necessárias à eliminação de «disfunções» no sistema social. A mesma filosofia social acabará por impor que os conhecimentos empiricamente adquiridos na economia, sociologia, psicologia, etc., sejam «funcionalizados» ao serviço de um novo *positivismo do poder* (10), conducente ao estreitamento do discurso teórico-político e da prática política.

A medida que se vê cada vez mais contestada e perde em autoconfiança, a ideologia liberal retrai-se sobre si mesma e adopta uma postura de *defesa agressiva*. O discurso teórico-político acolhe a absolutização dos valores liberal-conservadores (ou, pelo menos, coloca entre parênteses a sua questionabilidade) e desenvolve as suas análises em torno de três orientações fundamentais: (a) introdução na ciência política da «teoria do totalitarismo» com

(*) Cfr. Popper, *A Sociedade Aberta e os seus Inimigos*, trad. esp., Buenos Aires, 1967; *Conjectures and Refutations* (Londres, 1969) pág. 347.

(10) Cfr. H. Steinberger, *Konzeptionen und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, 1974.

o fim de opor as «sociedades ou estados pluralistas» aos estados de «democracia popular» (¹¹); (b) desenvolvimento de uma *teoria elitista da democracia* (Lasswell, Kornhauser, Sartori, Berelson, Dahl), essencialmente caracterizada pela desconfiança nas massas populares e no homem comum, dada a sua «incultura cívica» (Almond e Verba), e pela preocupação de assegurar a maioria eleitoral das elites e o consenso destas mesmas (¹²); (c) introdução das análises sistémicas na ciência política, em que as «demandas» e «ofertas» entradas no sistema político (*input-output*) são apenas ou principalmente encaradas sob o ponto de vista da manutenção e conservação funcional do sistema existente (¹³).

Quanto à prática política, a absolutização dos «valores americanos» e da sua concepção redutora de democracia conduziu aos célebres actos de «defesa do regime», que atingiram o paroxismo no período do macarthismo e da guerra fria. Do mesmo modo, na RFA, a absolutização dos valores «liberal democráticos» conduziu a medidas de restrição de direitos fundamentais, desde as medidas contra partidos políticos, alegadamente inimigos da «ordem livre e democrática», até às medidas de «interdição pro-

(¹¹) A teoria do totalitarismo, divulgada na Europa sobretudo no período da guerra fria, foi introduzida na ciência política com o apoio do patronato americano, segundo revela H. Ridder, «Die soziale Ordnung des Grundgesetzes», in *Verfassungsrecht*, dir. por J. Mück (Opladen, 1975), pág. 133. Na verdade, a reconversão do conceito de totalitarismo — que era originário do fascismo italiano — em (pre)conceito anticomunista foi particularmente acentuada com o seminário efectuado em Março de 1953, na American Academy of Art and Sciences, sob a direcção de Carl J. Friedrich, que foi um dos seus principais teorizadores. Com efeito, toda a construção da teoria do totalitarismo pertence à história da guerra fria. Herbert J. Spiro afirma que o conceito foi construído para «modelar uma ideologia para o 'mundo livre'» (artigo «Totalitarianism» na *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 16, 1968) e que constitui a «base da contra-ideologia americana na guerra fria» (H. J. Spiro e B. R. Barber, «The concept of totalitarianism as the foundation of American Counter-Ideology in the Cold War», in *American Political Science Association, Annual Meeting*, 1967).

(¹²) A redução da democracia a um mero esquema formal de legitimação do poder de elites dominantes deve a sua primeira teorização a J. Schumpeter: «a democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o hão-de governar» (*Capitalismo, Socialismo e Democracia*, 1942). Assim, o conceito de democracia, depois de ter sido expropriado da sua *dimensão igualitária*, era agora confiscado da sua *dimensão de participação popular* — cfr. C. B. Macpherson, *Democratic Theory*, Londres 1972. Uma crítica das teorias elitistas da democracia ver-se-á em P. Bachrach, *Crítica de la teoria elitista de la democracia*, trad. do inglês, Buenos Aires, 1973. A conexão de uma teoria elitista da democracia com o princípio eleitoral maioritário detecta-se na recente obra de Flohr, *Parteiprogramm in der Demokratie* (Göttingen, 1968), virado para uma teoria racional da política e para um *amore responsible two-party system*.

(¹³) Para uma crítica da teoria funcionalista em geral, ver, por todos, Ralph Dahrendorf, «Pfade aus Utopie», in *Gesellschaft und Freiheit*, 1965.

inteiramente diferenciada da católica, tanto na responsabilidade do dirigente, como nos modos de ligação à comunidade. São diversos os estados organizados sob a sua influência; cite-se, por exemplo, a administração de Genebra ou a monarquia sueca. Do mesmo modo, a opinião religiosa era a base da constituição de partidos políticos próprios, em especial na França e na Inglaterra. Na orientação calvinista, considerava-se a actividade política como o resultado da responsabilidade individual e menos importante o acordo tácito entre governantes e governados. A actividade política eficaz assentava numa forma de predestinação que diferenciava o político dos restantes membros da comunidade. Espécie de ressurgimento do maniqueísmo na política e na fé, como escolha de Deus, envolvia um invencível pessimismo sobre a natureza humana; transformava em acto puramente individual o grande drama da presença de Cristo junto dos homens, que os católicos mantinham através da Igreja e na protecção que esta concedia. Em contrapartida para os calvinistas, sem uma escolha sobrenatural, o homem seria incapaz de vencer o mal e de governar com justiça. Importa, pois, salientar que o calvinismo aparece no pólo oposto à interpretação católica. Para esta, é essencial a instituição da Igreja como guia e sinal decisivo da presença de Cristo no mundo. Duas concepções, duas organizações religiosas, dois partidos, duas obediências. E como era uma questão de sobrenatural, só podia ser-se fiel a uma delas.

Não foi com Lutero e Melancton que a Europa se dividiu, mas com Calvino. Contemporâneo desse facto é também o estabelecimento da Inquisição em Roma, Portugal e Nápoles, assim como o estabelecimento da ordem dos Jesuítas, e a abertura do Concílio de Trento (1545) que veio a terminar em 1563. Divisão irremediável.

Todos estes acontecimentos exprimem uma diversificação da vida espiritual europeia, onde vinham confluir experiências diversas, conduzindo a modos específicos do humano. Historicamente, a Igreja tinha-se fortalecido com a diversidade das experiências religiosas que o cristianismo permitia. Mas sem dúvida que a Igreja não podia admitir que se desenvolvessem correntes que recusavam a necessidade da própria Igreja. Como salvar, nestas condições, a unidade?

As condições políticas da Europa, no sentido do fortalecimento do Estado e da constituição de poderosos organismos burocráticos, fiscais e militares (tão diferentes do federalismo intrínseco que caracterizava as formações medievais), facilitavam a tendência para projectar Igrejas na-

cionais, numa tentativa de os chefes responsáveis desses estados poderem intervir na esfera da vida religiosa, colocando-a na sua dependência. Os resultados dessa concepção de Igrejas nacionais assim como das igrejas reformadas, era de duas ordens: 1.º tendia a considerar que a esfera religiosa impunha um comportamento político; 2.º considerava que esse comportamento político pertence aos estados determiná-lo e regulá-lo. Por outras palavras, na prática, quem definia o que era de César e o que era de Deus era o Estado. Ora, a Igreja Católica não podia aceitar estas posições; embora considerasse que se o cristianismo pertence à esfera religiosa, não deixava de ter consequências políticas. As principais eram que o dirigente político não pode ir contra o essencial do direito natural; e não deixava de considerar que o Estado era a máxima instituição temporal humana, havendo sempre acima dele a lei de Deus e a consequente incapacidade moral de esse Estado fazer leis que a contrariem. A subalternização destas exigências era o que estava por detrás do conceito da Igreja disposta num esquema nacional e não ecuménico. Breve se tornaria uma instituição de meros fiéis, circunscritos a um modo individual, quase uma idiosincrasia. Foi dentro destas ocorrências de aproveitamento do valor religioso que se debateu, no século XVI, o problema dos fundamentos do Estado. Este tendia a politizar-se numa hierarquia onde o fundamento religioso não ocupava o lugar primordial.

O Concílio de Trento reuniu-se sob a pressão dessa contingência inevitável. E entendeu enfrentar o problema pela consideração de que analisando-se a opinião sobre a origem do poder sabe-se se o regime pretende a tirania e o arbítrio ou um Estado assente no direito natural e, portanto, em absoluto, antitirânico.

Numa Europa definitivamente dividida quanto aos regimes e crenças, o Concílio de Trento vai privilegiar a discussão sobre a essência do poder. Recusa-se a considerá-lo um fenómeno puramente temporal, exclusivamente dependente do homem. Era, evidentemente, a posição em que se colocava a ordem dos Jesuítas que não deixava de tirar uma consequência prática: o governo deverá provar que a sua formação é cristã. O conceito era válido mas susceptível de conflitos com o poder. Permitiu que a Ordem fosse acusada, com frequência, de uma intenção de vigilância, fiscalização ou tutela do Estado.

O Concílio de Trento teve pois consequências radicais no domínio do pensamento político. Revelou, para quem as quisesse considerar, os resultados das concepções galicanas da religião católica. Expressou o desinteresse

da Igreja pelas formas imediatas e práticas da organização do Estado, para fazer incidir sobre os fundamentos atribuídos ao Estado: são eles que exprimem o alcance das suas finalidades e poderes, e a sinceridade da participação que se dispõem a dar à Igreja e aos fins superiores do homem. Os fundamentos do Estado trazem dentro de si as liberdades ou tirania. Por isso, o poder político tem de ser analisado mais na sua concepção do homem do que nos seus processos de funcionamento que podem ser, mais ou menos, perfeitos, e são sempre circunstanciais. As opiniões canónicas têm consequências políticas: ignorá-lo, é convidar a tirania a instalar-se no poder.

E como aplicar-se o direito natural aos votos de independência das diferentes populações locais, ávidas de autonomia e sentindo-se com direito a ela? Como delimitar uma «área» para um direito? Como consequência, os «povos» são instituições naturais e têm o direito de «resistir» que os Jesuítas solenemente proclamaram, na lógica que tinha sido estabelecida em Trento. Para isso, era preciso que fosse um direito natural os homens associarem-se em «povos», para estes poderem resistir aos tiranos. E não há dúvida que esse direito lhe assiste, sobretudo a partir de uma Europa dividida. Afinal era o que restava, em concreto, da *Respublica Christiana*.

Estas conclusões conciliares eram o produto de um longo debate acerca do poder político e da organização das sociedades que constitui uma das características mais interessantes da cultura europeia. Tema que a escolástica tinha abordado com especial profundidade. Mas fizera-o quando as dissidências eram minoritárias e constituía uma mera hipótese a sua instalação no do poder. No século XVI, tanto as posições de Maquiavel, como as que foram propostas pelos pensadores políticos «protestantes» ou mais ligados às Igrejas galicanas, obrigaram a uma nova análise global de todo o problema sobre os fundamentos do Estado. Agora, o pensamento da Igreja insistia em que essa questão não fosse considerada na esfera meramente civil ou administrativa, mas como um problema para cuja solução era essencial conservar o seu nexó com o pensamento teológico e ontológico. O que, sendo evidente, se tornava difícil de conseguir, com unanimidade, face aos confrontos teológicos radicais, que na época se viviam.

7. Necessidade e insuficiência das compensações

Na segunda metade do século XVI, o tráfego intercontinental estava estabelecido e as condições económicas da Europa contavam com ele.

Os excedentes europeus consumidos pelo comércio marítimo, pelas indústrias e pelo aparelho dos transportes não resultavam de colheitas excepcionais ou de uma qualquer circunstância especial. Assentavam num nível médio de produção. Podia fazer-se sobre ele um cálculo de investimento agrícola e preparar o estímulo ao crescimento económico. No entanto, esses excedentes (mesmo nas áreas privilegiadas) não eram excepcionalmente abundantes, nem podiam provir de um só lugar; nenhuma área reunia condições para tanto. Só um aparelho comercial adequado os poderia concentrar e tornar economicamente úteis para o tráfego. Além disso, a produção industrial e mineira era necessariamente consumida longe dos lugares onde era produzida. Parte de toda essa produção destinava-se ao tráfego intercontinental. De qualquer modo, no século XVI, o aparelho comercial era a única forma de reunir os excedentes europeus e de os endereçar às suas diferentes finalidades possíveis: o consumo interno das grandes cidades, o abastecimento dos exércitos, dos mineiros, dos artífices, ou a exportação. Por esse motivo, não admira que, no século XVI, se verificasse um aumento sensível das vias fluviais, um esforço pela construção de canais até de estradas, para o transporte em dorso de animal. No referente aos transportes intercontinentais, foram, sobretudo, os portugueses que se aproveitaram desses excedentes, remetendo-os para a Índia. Eram, tecnicamente, mais avançados do que qualquer outro povo, na navegação de longo curso. Os seus colaboradores, alemães e italianos, reuniam os recursos europeus de interesse para o tráfego oriental e transportavam-nos para Lisboa. Aí recebiam os produtos de «troca» que colocavam no mercado europeu. Nesta primeira fase, a concentração dos produtos para o tráfego continental tinha pois o seu ponto de transferência em Lisboa, dotada de armazéns, arsenais, estaleiros, locais de venda de moeda e todos os recursos para esse serviço. Nisso não tinha interferência de maior que existisse uma burguesia mercantil, como tal, qualquer proximidade relativamente ao mercado produtor ou consumidor ou até mesmo qualquer capacidade financeira. O que era definitivo para o aproveitamento dos excedentes europeus no comércio intercontinental era a capacidade tecnológica na mão dos portugueses quanto à navegação e a capacidade militar de vencer, a oriente, a concorrência da rota pelo mar Vermelho, já organizada, e que sujeitava os produtos do Oriente a uma menor permanência no mar, assegurando assim uma boa qualidade do artigo. Por sua vez, o aparelho tecnológico, administrativo e militar para o «regresso» à Europa dos artigos «trocados», era também muito complexo

e economicamente mais exigente. Quando a capacidade tecnológica dos portugueses se generalizou, a partilha dos mercados tornou-se inevitável, em todos os seus aspectos.

Portugal, ao fim de cinquenta anos de navegação, dispunha, de facto, de maior experiência para as viagens de longo curso, construía navios com boas condições de armazenagem, sabia, ou podia, recrutar tripulações disciplinadas, e dispunha de armamento, organização administrativa e militar tanto para os navios como nos locais de troca. Goa, Ormuz, Cochim, Malaca, etc., constituíam os principais lugares de transferência desses excedentes e forneciam toda uma série de serviços que não era fácil improvisar. Aí, os portugueses tinham acabado por montar, em boas condições de participação nos lucros, a venda das mercadorias industriais que traziam ou a compra a dinheiro das mercadorias que remetiam para a Europa. Aplicavam, além disso, com bom lucro, os seus serviços no comércio local. Nos seus transportes navais eram raríssimas as revoltas da tripulação ou a desobediência dos quadros às ordens superiores. Esta superioridade tecnológica e social não era fácil de enfrentar. Por isso, foi a este aparelho de transporte e colocação de produtos que se dirigiu o principal das investidas por parte dos países que pretendiam alcançar os lucros da venda dos excedentes europeus nas zonas onde eram trocados por alto preço. Não podendo atacar, ainda, no percurso das rotas oceânicas, faziam-no nos pontos terminais delas. Esses países ou grupos organizados tentavam aí, portanto, o corso. Este aumentou consideravelmente na segunda metade do século XVI. Assim eram «apanhados» só com o risco da guerra, ou os produtos obtidos nos novos mercados com os excedentes europeus ou os próprios excedentes.

O corso aumentou, sobretudo, depois de 1560. Dele resultou uma vigilância mais activa, o reforço da defesa dos navios, portos e vilas atlânticas por parte dos portugueses e espanhóis. A consequência inevitável foi a aliança das potências peninsulares, para defesa comum contra as investidas bretãs, inglesas, escocesas, francesas, holandesas, etc. A área de espera dos galeões e naus colocava-se no Atlântico Sul, à volta das ilhas do Atlântico, tanto as portuguesas (Açores e Madeira), como as espanholas (Canárias).

A pirataria ou corso era uma realidade irrefreável e a única linguagem possível para a limitar era a força imediata. A situação jurídica dos mares constituía um mero pró-forma, quer porque a única entidade de significado internacional — o Papado — tinha perdido autoridade, quer porque as condições de autonomia política de algumas regiões, Escócia, Bretanha, Biscaia,

etc., não permitiam assegurar que fosse cumprido qualquer acordo entre as realezas que, teoricamente, as dominavam.

A única forma de enfrentar o corso era, na verdade, a destruição ou arresto dos navios e tripulações. Para isso, era indispensável que houvesse pontos de apoio para a caça a corsários ou piratas e que estes não pudessem usufruir dos mesmos apoios. A luta era dura. As potências marítimas europeias estavam já certas das suas necessidades oceânicas e pretendiam ter aí posições estáveis e vantajosas. Por outras palavras, a luta no oceano Atlântico, sem constituir ainda um confronto basilar, era, não obstante, um lugar de enriquecimento fácil, um meio para alcançar recursos extraordinários, sem ter de os pagar, além de uma forma de treinar marinheiros e alcançar, pela partilha, o apoio das populações difíceis. Além disso, para os inimigos da Espanha era uma forma de lhe diminuir o poder e de lhe criar dificuldades suplementares às que se lhe levantavam na Europa, tirando-lhe meios de pagamento.

Outro caminho para criar dificuldades à monarquia espanhola era o levantamento de oposições regionais, de modo a colocar áreas importantes contra o poder central. Processo particularmente eficaz, pois a Espanha tendia a pretender aumentar a sua capacidade de intervenção política e militar.

A medida que se agravava a situação, acentuava-se a unidade de esforços da Espanha e Portugal contra as novas potências marítimas, o corso e a pirataria. Por outro lado, obrigava ao aumento do poderio naval espanhol e português contra os prováveis agressores, França, Inglaterra, Holanda.

No que se refere a Portugal, além desta evidência que era a aproximação com a Espanha, impunha-se outra consequência basilar: a necessidade de rever a política marroquina de D. João III. Voltava a ser indispensável assegurar não só as rotas como os pontos de apoio para elas. Impunha-se, para isso, impedir que outros estados, potências ou grupos organizados adquirissem pontos possíveis, próximos das rotas. E onde, se não em Marrocos?

A política de abandono das praças de África começou a ser posta em discussão já nos finais do reinado de D. João III. E na verdade deixou de ter prosseguimento durante as regências de D. Catarina e de D. Henrique. Ao mesmo tempo que se dava esta revisão, o governo do Cardeal regente tentou também medidas no sentido de aumentar o número de interessados no comércio das especiarias, dando oportunidade à criação

de «empresas» importadoras, continuando o Estado a assegurar a montagem do tráfego.

Assim, por volta de 1565, a situação no Atlântico Sul, zona vital para Portugal e que D. João III julgara defender evitando compromissos europeus de qualquer espécie, a não ser uma neutralidade ou uma colaboração cautelosa com a Espanha, alterara-se. Aumentaram as investidas dos franceses e ingleses e consequentemente a necessidade de defesa. E se por um lado era indispensável assegurar o tráfego com a Índia, vencendo o curso, não deixava de ser essencial uma política de aproximação com a Inglaterra, mas sem a desligar de uma posição de força, no Atlântico. Para essa política era indispensável aceitar a colaboração entre Portugal (cujas ilhas atlânticas constituíam o ponto-chave para assegurar o policiamento do oceano) e a Espanha, assim como impedir o curso inglês, sem afastar a colaboração da Inglaterra no comércio intercontinental para a aquisição da mercadorias necessárias ao tráfego. Só era possível reunir estas três exigências se Portugal mantivesse força de intervenção marítima e revelasse uma insofismável capacidade de castigo de quaisquer ameaças às suas áreas de navegação.

Portugal tinha orientado a sua política externa no sentido de dispor solidamente as suas posições-chave e aceitar o apoio espanhol. Para as ambições francesas, relativamente ao Brasil, mantinha uma posição de força indispensável, castigando e expulsando sem quaisquer contemplanções os seus assaltos, sem que quisesse interromper as relações diplomáticas com a corte de França.

Procedia do mesmo modo com a Inglaterra. Na verdade, tratava-se de uma potência cujo poderio crescia constantemente: quanto mais o comércio se tornava decisivo para reunião e aproveitamento dos excedentes europeus, mais promissora se tornava a posição inglesa. Desde que pudesse garantir uma força naval suficiente para enfrentar as grandes potências, cujos territórios terrestres e suas responsabilidades não deixavam distrair a sua força para o mar, a Inglaterra tinha assegurado o seu acesso às novas rotas. E se ainda as não podia conquistar, estava já em condições de tentar interferir nelas. Portugal opunha-se a isso com energia, mas também evitava afastar a possibilidade da colaboração inglesa. A Espanha mantinha-se na necessidade de não poder abrandar o seu poder naval ou terrestre, onde quer que a sua intervenção fosse solicitada, na Flandres, na Itália, ou no mar.

A regência de D. Catarina entendeu continuar a política de D. João III de apoio no mar e na Espanha e de desinteresse pelas potências europeias rivais. Posição insuficiente e lacunar: os interesses espanhóis eram muito mais diversificados do que os portugueses, e só em determinados pontos coincidiam com os nossos. Foi a orientação de D. Catarina objecto de críticas que provocaram, ao lado das outras carências em política interna, a substituição da rainha viúva, na regência, pelo Cardeal D. Henrique. Este procedeu de um modo bem diverso. Em primeiro lugar, a fim de limitar a liberdade de intervenção da monarquia espanhola, procurou, na esteira de uma experiência que vinha de D. Afonso Henriques — uma ligação permanente com a Santa Sé. Deste modo, Portugal disporia sempre de uma garantia de arbitragem, em qualquer dissensão externa com países católicos, afastando as negociações bilaterais exclusivas, onde a posição dominante da Espanha não deixaria de aparecer com mais força: sempre as potências imperialistas manifestaram predilecção pelas negociações bilaterais!

Em segundo lugar, procurou assegurar maior facilidade de relações com a França, embora a atitude desta relativamente ao Brasil não facilitasse muito quaisquer entendimentos. Mas o Cardeal D. Henrique nunca esqueceu a necessidade de um encontro de interesses. No que se refere à Inglaterra, o Cardeal, embora as suas tentativas estivessem muito dificultadas pelas divergências ideológicas, nunca abandonou as relações com a corte inglesa. Finalmente, procurou interessar as cidades e as fortunas alemãs no comércio da Índia, ao mesmo tempo que, ao contrário do que se tem dito, limitava a acção do Santo Ofício. Mas, sendo algumas dessas medidas, meras tomadas de posição, não conseguiram clarificar os contactos com o Norte da Europa, de forma a recuperar o tempo perdido no reinado de D. João III. Certo é, porém, que não foi ignorada a necessidade de criar uma base que impedisse o isolamento de Portugal, em face de qualquer exigência excessiva por parte da Espanha. Para isso, o acesso seguro junto da Santa Sé, embora importante, não bastava, sobretudo porque, depois do desgaste com as exigências de D. João III, junto do Papa, por motivo da Inquisição, o prestígio de Portugal em Roma não se assemelhava ao que fora no tempo de D. Manuel. Mas com a limitação de interferência do Santo Ofício, assim como a lúcida atitude de Portugal acerca do Concílio de Trento, manteve-se no campo do direito internacional a probabilidade de auxílio da Santa Sé.

8. *A procura urgente do equilíbrio*

Quando D. Sebastião, em 1568, assumiu a governação do País, veio encontrar, portanto, uma política externa em processo de revisão. Embora hesitante e indecisa e, sobretudo, sem uma chefia que lhe desse a capacidade de intervenção em força de que necessitava (substituída por actos diplomáticos e acções locais, sempre sujeitos a confirmação), desenhava-se com uma consciência segura dos condicionamentos internacionais e dos perigos mais flagrantes ligados à hegemonia espanhola. O afastamento da rainha D. Catarina tinha sido um grande triunfo para os partidários da procura de apoios europeus de compensação contra o excesso de interferência por parte de Filipe II. Mas a acção do Cardeal D. Henrique, além de carecer das garantias de continuidade governativa implícita na realeza efectiva, dava, como se disse atrás, ênfase excessiva à unidade católica, supondo assim que essa forma de diplomacia ideológica (embora de características morais superiores) era uma defesa suficiente contra o imperialismo espanhol. D. Sebastião e os seus colaboradores não tinham essa opinião, embora fosse para eles fundamental o apoio da Santa Sé. Por outro lado, a presença do rei, já em exercício, acrescentava, desde logo, à linha diplomática seguida uma dimensão diferente: transmitia-lhe a fluência responsável que, na época, pertencia exclusivamente à realeza.

Filipe II, com a sua lúcida e persistente inteligência, percebeu, desde logo, a mudança trazida por esse importante dado que diminuía o isolamento diplomático de Portugal na Europa (promovido por D. João III e que D. Catarina continuara), essencial ao projecto hispanista que prosseguia. Para contrariar o seu efeito e manter a aparência de inconsistência e irregularidade, os seus serviços difundiam boatos sobre a influência dos conselheiros de D. Sebastião, dando a este fama de versátil. Nesse sentido, chegou a pedir o afastamento dos lugares de chefia a cargo de Gonçalves da Câmara, a pretexto de que tinha provocado maus entendimentos entre as coroas de Portugal e Espanha, por altura dos debates acerca do casamento de D. Sebastião com Margarida de Valois (1569). Na verdade, o que se tinha passado era bem diverso. D. Sebastião, muito justamente, tinha querido salientar que o seu casamento era uma questão que, sobretudo, interessava ao rei e aos portugueses. As potências amigas, entre as quais a Espanha, em lugar privilegiado, podiam colaborar com os seus bons ofícios nesse objectivo e nada seria feito sem considerar os interesses mútuos. Mas, ao verificar que o rei

de Espanha exorbitara ou se antecipara nas decisões, para além de tudo o que lhe tinha sido pedido, aproveitando a situação da França, D. Sebastião quis mostrar — e mostrou — a Filipe II de Espanha que não aceitava procedimento diferente da colaboração que nada tinha com tutela. Por outro lado, o rei de Portugal não podia negociar o seu casamento com uma princesa francesa, sem que fosse resolvido, de comum acordo, o caso do ataque francês à ilha da Madeira e eliminadas as pretensões francesas aos territórios brasileiros. No mesmo sentido de desprestigiar o rei de Portugal, Filipe II de Espanha queria que o conflito de D. Catarina com D. Sebastião fosse tido como um capricho humoral deste último. E não era.

Tornava-se flagrante a necessidade de dar peso, continuidade e autoridade à posição diplomática de Portugal, em face da política hegemónica de Espanha com quem D. Sebastião mantinha contactos privilegiados mas que não podiam ser considerados tranquilizadores. Experientes das antigas e tensas relações diplomáticas com Portugal, os responsáveis espanhóis sabiam que um dos pontos fracos da vida política dos portugueses eram os conflitos internos que não resistiam à tentação de se transferirem para o plano externo. E tal como já o tinha feito, no século XIII, com Afonso X, o Sábio, e com D. João I de Castela, em 1383 e com os Reis Católicos e D. João II, Carlos V tentou a viabilidade de criar um problema interno desse tipo em Portugal, pela contestação da legitimidade do próprio D. Sebastião. Este não ignorava nada disso, assim como também o sabia D. Catarina, sua avó que colaborou no projecto. As incompatibilidades com esta última tinham esta origem. A criação de uma imagem desfavorável do rei precederia a sua contestação jurídica. (2)

(2) Tem-se falado muito, a propósito de Filipe II, da *lenda negra*, publicidade montada pelos flamengos para criar deste notável rei uma imagem falsa mas que favorecesse os objectivos da independência dos Países Baixos. Os resultados dessa lenda negra chegaram até nós, apesar de já desmontada pelos historiadores. O processo, porém, não era novo, nem se aplicou só a Filipe II. Foi utilizado por Carlos V contra Francisco I e por este contra aquele. É bom não esquecer que outra vítima foi D. Sebastião, apresentado como um maniaco violento e irresoluto, incapaz de uma ordem de análise política. Escritores, embaixadores, viajantes, trabalharam no sentido de fazer esquecer a verdadeira política diplomática de D. Sebastião, a sua cautela atenta (que sempre encontramos em actos reais). O rei português agia dentro das melhores tradições da «razão de Estados» que tinha orientado D. João II, aliás o rei português que mais admirava. Deve acrescentar-se que o conceito de «razão de Estados», o entendia dentro dos princípios do Concílio de Trento e não no de um rei indiferente às razões de justiça, vista no exército do poder legítimo. Só não devemos esquecer que o rei é um elemento da conjuntura, nunca pode ser a totalidade desta.

Foi dentro destas condições preliminares pouco tranquilizadoras que começou a formular-se a política diplomática de D. Sebastião. Logo que passou a dirigir o Estado, orientou-a, em primeiro lugar, segundo o mesmo propósito urgente e decisivo de definir posições quanto às potências europeias, com vista a tentar dispor de garantias para a independência nacional, fora das exigências marítimas e peninsulares. Ao serviço desse objectivo colocou o seu próprio casamento, pensando numa união que lhe trouxesse garantias políticas. A orientação do Cardeal D. Henrique, como regente, era a de resolver, caso por caso, os diferendos que fossem surgindo. Foi aperfeiçoada no sentido de conseguir, com acordos negociados, relações estáveis, para além das que a Espanha facultava.

Duas condições gerais estabelecia D. Sebastião no sentido de dar unidade e função aos seus esforços. Um era o princípio da unidade católica que faria procurar encontrar os pontos de confluência entre a França e a Espanha e atenuar os factores de choque, ao mesmo tempo que revalorizava a função coordenadora e arbitral do Papado, que as lutas e querelas religiosas tinham diminuído. Dentro desse princípio não poderia aceitar-se que um estado católico fosse atacado por outro igualmente católico. A segunda condição era a unidade europeia que faria unir os esforços da França, Áustria, Inglaterra, Portugal e principados alemães contra os turcos. Dentro dessas posições gerais tinham a sua função as exigências de cada área e a procura de um equilíbrio concreto de poderes, conciliador da divergência de interesses.

E concretizava. No que se refere à França amadurecia o propósito de uma aliança, estabelecida através do seu casamento com Margarida de Valois, irmã do rei de França, embora com a necessária e difícil condição de que ficasse claramente expressa a boa vontade da França de respeito tanto pela navegação portuguesa como pelos seus portos, rotas e possessões.

No que se refere à Inglaterra, trabalhou igualmente no sentido de alcançar um acordo estável. Para isso, não hesitou em chamar a atenção para o interesse inglês nas relações com Portugal, tomando posições de força, de modo a levarem a rainha Isabel a não perder de vista o que podia perder e ganhar, através das relações regulares com Portugal.

Finalidades que o governo de D. Sebastião levou por diante com persistente e cuidadosa cautela, entre 1568 e 1574, em actos perfeitamente documentados e que importa analisar, em conjunto e sequência, mais do que apreciações, soltas e pessoais. O acerto era garantir a independência portu-

guesa numa determinação que aproveitasse as responsabilidades e o interesse das diversas potências europeias em manter o equilíbrio de forças necessário à paz da Europa. Para tanto, considerava básico o papel que o Papado podia desempenhar como coordenador da Europa Católica; via a Espanha, como grande potência naval e continental que podia dirigir o concerto europeu mas não transformá-lo em seu benefício. Evidentemente, não era esta a posição da Espanha que reivindicava a direcção dos negócios europeus e até a representatividade máxima dos estados católicos. Em virtude dessa atitude absorvente, pretendia colocar a França em segundo plano, sujeita a um processo de «quarentena religiosa»; dificultava até o exercício da actividade autónoma da Santa Sé.

Era na possibilidade e necessidade de resistência a este hegemonismo que se apoiava D. Sebastião e os seus conselheiros que nada tinham de violentos, atrabiliários ou exaltados. Consideravam eles essenciais as boas relações com a Espanha. Mas o que, para defesa da independência portuguesa, mais interessava era a aliança da Espanha e da França, para as tarefas europeias a executar, mantendo-se, como potências, em equilíbrio. Posição que não deixava de ter um largo apoio em Portugal, entre os responsáveis governativos e o povo.

Ao mesmo tempo que interpretava deste modo as forças europeias mais próximas e os interesses portugueses nelas, D. Sebastião tinha uma viva consciência da necessidade de renovar as posições portuguesas em Marrocos, de modo a reforçar o papel delas no conjunto peninsular, face à Espanha. Por outro lado, urgia fazê-lo, pois importava impedir que outras potências (a Inglaterra, em especial) tentassem aí tomar posição, com vista a aproximarem-se das rotas do oceano Atlântico.

A determinação cautelosa de D. Sebastião, em política externa (ao contrário do que tantas vezes se tem dito), revelou-se bem, em 1571, quando da visita a Portugal do Cardeal Alexandrino, legado do Papa, com o fim de preparar ou sondar a participação dos príncipes cristãos numa cruzada contra os turcos. Nada podia interessar mais o rei de Portugal, tanto no ponto de vista da unidade da Europa, como da unidade cristã. Pois, nessa emergência, D. Sebastião, nas conversações que teve com aquele legado, dispôs-se a só considerar uma intervenção dos portugueses no mar Vermelho, de modo a enfraquecer a capacidade turca no Mediterrâneo. Mas recusou-se a dispersar as suas forças, porquanto eram necessárias noutros lugares.

9. Alcácer-Quibir

Em 1573, os esforços de D. Sebastião encontravam-se em pleno desenvolvimento. Só um manifesto preconceito pôde substituir o seu pensamento seguro e acatelado, os seus projectos conscientes do perigo que Portugal corria em ser assimilado, como potência política, pela Espanha, por actos insubsistentes atribuídos como os que lhe são atribuídos ou interpretados nesse sentido. Só uma intenção deliberada pôde substituir as suas relações propositadamente tensas com D. Catarina por actos humorais de desequilibrado. Na mesma ordem de razões, importa salientar a sua prudência e tacto diplomático, no sentido de corrigir as relações deficientes entre Portugal e Espanha, ao promover uma visita diplomática ao rei Filipe II que restabeleceu o mínimo das boas relações entre os dois países, sem deixar de se verificar que Filipe II tinha evidentes intenções de domínio sobre Portugal. Assim como não pode considerar-se a sua visita a Marrocos, em 1572, como um acto anómalo, quando a sua intenção era conhecer a região e as suas viabilidades estratégicas. E não houve qualquer dificuldade em «fazê-lo aceitar» o conselho de regressar a Lisboa!

Depois da batalha do Lepanto (1571), a hegemonia espanhola no Mediterrâneo ficara mais segura no mar, embora não deixasse de continuar a ter uma situação desfavorecida em terra. A única posição católica segura eram as praças de que os portugueses dispunham em Marrocos. Essa influência portuguesa pensada desde D. João I, com o sentido de assegurar uma melhor posição no equilíbrio peninsular, regressava assim à sua função primordial de reforçar a posição portuguesa, frente aos dominantes peninsulares. Por sua vez, no Norte da Europa, era cada vez mais importante que Portugal mantivesse recursos de compensação com as potências dessa área. Por isso dispunha da sua força marítima (que tanto preocupava D. João III), do interesse que os artigos trazidos das áreas novas provocavam e que tanto valorizavam os excedentes europeus. Por outro lado, havendo no Norte da Europa a preocupação em limitar o poderio espanhol, a colaboração portuguesa era indispensável.

Filipe II compreendeu perfeitamente os objectivos de D. Sebastião e dispunha-se, muito naturalmente, a combatê-los. Sem desdenhar da «aliança» luso-espanhola, o que interessava era que, para Portugal, ela não tivesse alternativas. Não sabendo como impedir o casamento iminente do rei de Portugal com a princesa Margarida de Valois faz correr uma série de boa-

tos sobre as «capacidades» do rei de Portugal. E para impedir a sua ligação com a filha do imperador da Alemanha ele próprio se substituiu ao rei português, criando uma situação tensa mas que D. Sebastião, cautelosamente, não deixa agravar. A tentativa de equilíbrio preparada por D. Sebastião, colocando-se, face à Espanha, entre dois pontos de apoio fortes (Marrocos e França), estava em desenvolvimento e era o objectivo fundamental do rei português. Em face da lucidez do rei espanhol, precisava de tempo (ou, em linguagem diplomática, de oportunidade) para a realizar. O casamento de D. Sebastião era, para isso, uma peça fundamental e não podia consumir-se apressadamente.

Há todas as razões para supor que D. Sebastião tinha plena consciência da fragilidade dos apoios portugueses, ao Norte, dada a posição militar e política que a Espanha aí mantinha. Pretendia preencher essa debilidade com a proposta de aliança geral europeia e as negociações com a França e a Inglaterra. Seguiu o caminho traçado por D. João II de reforçar as posições do Atlântico Sul, que outra urgência voltava a impor: a importância da costa de Marrocos para a segurança do tráfego transatlântico, cobijado por rivais europeus.

Para se compreender a situação em que se encontrava Portugal, no que diz respeito à parte da sua segurança, como estado independente, no que tange à sua política externa, importa não esquecer que a Espanha era, sem dúvida, a maior e a mais rica potência europeia, isto é, aquela que podia mobilizar imediatamente soldados para várias frentes e que dominava os mares, apesar da posição portuguesa ser respeitável e nunca ter sido possível aos espanhóis eliminar o curso. Urgia a Portugal criar uma área de recuo e apoio que também interessava a toda a Europa, contra quaisquer manobras espanholas com vista ao aumento do seu poderio.

Portugal oferecia condições para levar por diante esse empreendimento. A unidade da Península Ibérica não é, na realidade, um fenómeno natural, conjunto assinalado por regiões geográficas tão diferentes. E se considerarmos a evolução dos actos políticos ocorridos desde o século XIII, nunca Castela, e depois a Espanha, deixaram de tentar submeter à sua hegemonia a unidade política que a geografia, a etnografia, a estratégia europeia, assim como porque a diversidade de interesses, experiência política e vontade nacional dos portugueses, naturalmente, contrariam. Para se defender, na década de setenta do século XVI, Portugal concebia a renovação dos seus compromissos internacionais, de modo a colocar-se em condições de recorrer,

quando necessário, aos auxílios oportunos. E se, neste conjunto, foram os problemas do Norte de África que vieram a predominar, não foi pela responsabilidade do rei de Portugal, mas pela necessidade de enfrentar uma situação interna também positivamente perigosa.

Importa não esquecer que, neste decénio de 1570, os confrontos internacionais que se desenhavam na Europa, ou nas suas áreas próximas, tinham uma urgência que não era de molde a dar grande liberdade ao escalonamento projectado das decisões. Sendo assim, as ponderações, sobretudo das potências não hegemónicas (como é Portugal), não podiam resultar só de uma estratégia antecipada mas das circunstâncias impostas pelas situações de emergência que era preciso atravessar. A política diplomática portuguesa apresentava uma grande semelhança com um campo de batalha onde se estabelece o encontro radical de duas decisões contrárias, vencendo aquela que consegue antecipar-se à concentração dos esforços do antagonista, e promover uma decisão mais eficaz ou oportuna.

A preocupação diplomática de D. Sebastião e dos seus conselheiros era garantir a independência do seu País, ameaçado pela hegemonia espanhola. Para isso, conceberam uma estratégia específica e não arbitrária, posta em prática entre 1568 e 1574. Ora, o grande obstáculo, não desejado, que se lhe levantou foi o avanço turco no Norte de África. Em consequência dele, o planeamento diplomático, a médio prazo — como hoje se diria —, face à política espanhola, teve de ser modificado: as exigências do Norte de África tinham-se, assim, tornado prioritárias.

Na verdade, com a subida à chefia do Estado turco, de Murad III, sucessor de Selim II (1574), verifica-se um período de intensa actividade ofensiva deste Império, tanto no Mediterrâneo como na Europa Central. Para isso, utilizava tanto a força militar como o processo de impor governos favoráveis à sua hegemonia: pouca novidade há nos recursos das políticas imperiais! Assim, em 1575, coloca no trono da Polónia o rei Bathory da Transilvânia, seu protegido. No Mediterrâneo, pouco depois da subida de Murad III ao poder, os turcos recuperam o domínio de Bizerta e de Tunis, assim como expulsam os espanhóis de La Goleta. A frota turca chega a Calábria, enquanto os embaixadores das potências europeias iam a Istambul, para negociações preocupadas. Este período, particularmente bem sucedido do reinado de Murad III, terminou em 1579, mas nada fazia supor, cinco antes, que assim viesse a suceder. Para que assim sucedesse, foi preciso a resistência de muitos!

Derrotados em Lepanto, os turcos tiveram a verificação dolorosa da sua insuficiência no domínio da guerra naval. Mas também tiveram a noção do interesse extraordinário de uma hegemonia do Mediterrâneo Ocidental que os aproximava da Europa do Norte. Na luta para a posse do Mediterrâneo Ocidental, necessária a uma eventual entrada no Atlântico, os turcos precisavam de alcançar Marrocos, via estratégica decisiva para ameaçar a Península Ibérica. E até poderiam também, por aí, negociar condições para o oceano Índico. Assim, à margem de apoios europeus de que Portugal necessitava, para garantir um equilíbrio que o favorecesse, apresentava-se agora, precisamente na altura em que as rotas precisavam de ser defendidas e acauteladas, a urgência da ameaça turca sobre Marrocos! Consequentemente sobre a Península Ibérica.

A ordem das prioridades, essencial a qualquer política externa, alterou-se para Portugal: as questões europeias tornaram-se secundárias, enquanto a situação de Marrocos tomava o primeiro lugar nas preocupações. Nela ia incidir a ameaça turca, susceptível de diferentes evoluções, das quais só seria favorável a Portugal a que promovesse a expulsão de Marrocos do otomano! Por outro lado tinham-se agravado as ambições inglesas, antes da negociação de um acordo de conveniência mútua, e as ameaças francesas às ilhas do Atlântico e à costa do Brasil não estavam ainda resolvidas.

Não pode haver dúvidas, em face da actividade diplomática antecedente desenvolvida por D. Sebastião e que, tanto no geral, como no particular, é conhecida (ainda que nunca interpretada!), que o rei visava repor o equilíbrio geopolítico de Portugal no Atlântico, face à Espanha continental, embora, também, potência marítima. Para tanto, manejava apoios na Europa e uma posição de força em Marrocos, negociando com potências e governantes, a partir da maior vantagem, para todos, da presença de Portugal, como estado independente, no equilíbrio atlântico. Tendo em conta as aspirações da monarquia espanhola, não era dispiciendo que todas essas zonas e rotas estivessem fora da influência política e militar espanhola, mas sim entregues a outra potência não tutelada. A irrupção do perigo turco na zona de Marrocos não ameaçava só esta região, como área independente e própria. Fazia também correr o risco de transferir para os turcos as vantagens, ali em mãos portuguesas, da pressão que, de Marrocos, se por aí podia fazer sobre a Península Ibérica. A ameaça turca tinha-se tornado, pois,

de todos os problemas portugueses, o mais urgente. Essa urgência não foi fabricada por D. Sebastião.

Desistir de enfrentar a tentativa de hegemonia turca nesta área era, em absoluto, impensável. O papel que ela podia desempenhar na segurança das rotas atlânticas, as ambições ameaçadoras a que ficavam sujeitas, a função que Marrocos exercia no equilíbrio concebido pelos portugueses, o perigo directo que representava para as costas portuguesas, a concretizar-se a presença turca, exigiam uma intervenção. Se assim não sucedesse, seriam evidentes os danos, perdas, insultos, prejuízos, cuidados, sobressaltos e inquietações e males quase sem remédio (na ordem dos perigos considerados, para a linguagem da época) que «poderiam recrecer a toda a Espanha».

A presença de D. Sebastião em Marrocos e o seu carácter de urgência não partem dele.

E para a analisar não pode tomar-se só o aspecto marroquino ou peninsular do problema, mas a dimensão atlântica e europeia do desafio turco e o efeito que podia ter sobre toda a política externa concebida por D. Sebastião, que via assim consideravelmente reduzido o seu «poder de troca»: a hegemonia portuguesa em Marrocos tinha considerável alcance europeu e peninsular. E se é fácil provar as preocupações de D. Sebastião com Marrocos e uma eventual «ida a África», não está provado que essa ida, planeada e afirmada, fosse a que se consumou em 1578.

É nesta dimensão e neste contexto internacional que vai inserir-se a problemática e a situação que conduziu à expedição portuguesa a Marrocos de onde derivou a batalha de Alcácer-Quibir. Uma perspectiva histórica errada (como diversas «razões de erro») considerou só a batalha em si mesma e tomou o rei como o seu motor. A batalha, no que ela significava de «ida a Marrocos», não é nenhum «voto», nem a consequência de um reinado obsessivo.

A história de D. Sebastião tem sido apresentada como o enunciado dos antecedentes concretos e pessoais até à batalha, desde muito antes dela ter ocorrido: como se fosse o rei que a tivesse procurado. Esta outra forma de determinismo — o fatalismo histórico — tornou todo o estudo da época dependente daquele acontecimento tornado essencial tanto para os anos seguintes como para os anteriores. Erros de método e de formação crítica. Resultado da interferência das intenções sobre os factos a estudar.

Ora, não foram os projectos atribuídos a D. Sebastião que mobilizaram o rei e com ele os responsáveis portugueses. Era a necessidade de enfrentar

e resolver um problema que vinha alterar, por completo, as exigências e as condições nacionais, numa dada conjuntura internacional que circunstâncias muito significativas tinham modificado. Se essa situação não fosse enfrentada — como foi — o nosso país corria o risco de evoluir para a dependência militar de Espanha, face aos turcos ou para a ameaça directa destes últimos. Os riscos da área não tinham sido artificialmente aumentados. D. Sebastião não podia fugir aos encargos da ameaça como ela se desenhava. Tinha de enfrentá-la e com fazê-lo, até certo ponto, eliminou-a. Com efeito, ao lutar, como fez, deu a medida da resistência que uma ocupação turca de Marrocos provocaria. O preço da hegemonia revelou-se, assim, superior às possibilidades do Império Turco e às vantagens que tiraria desse avanço demasiado oneroso. O falhanço da ocupação turca de Marrocos ficou muito a dever ao sacrifício de D. Sebastião.

Por outro lado, as perdas da batalha em quadros e responsáveis políticos, o aparecimento de um problema de sucessão ao trono, habilmente aproveitado por Filipe II e enfrentado sem unidade nacional pelos portugueses, tirou capacidade ao País para reconstituir a política externa de D. Sebastião, em termos de acção imediata. Na verdade, com a crise política, Portugal deixava de poder garantir, por suas próprias forças, a área essencial à sua independência: o Atlântico, delimitado pela costa portuguesa e africana, juntamente com as Ilhas. Essencial à Península, a garantia da zona marroquina tornou-se precária. Assim como não houve capacidade para retomar a política externa de D. Sebastião. A consequência foi uma maior colaboração da Espanha, tanto na protecção da área, como no regresso dos vencidos de Alcácer-Quibir. Neste contexto, prevaleceu a tática espanhola de colocar o problema da sucessão ao trono português como um problema, exclusivamente peninsular desligado das ponderações e dos interesses nacionais e europeus.

Em face da emergência do perigo turco, D. Sebastião não tinha tido tempo para prosseguir a montagem dos apoios alternativos que estava negociando com a França, a Inglaterra e até mesmo com o Império Alemão. Da batalha resultou a expressão da dificuldade extraordinária, insuperável, da realização do objectivo turco. Mas o seu preço para Portugal foi a perda do seu rei. Não da independência. Essa responsabilidade pertence ao corpo nacional dividido e inferior ao adversário, em força e capacidade de manobra, embora tivesse mantido a consciência de Nação. O corpo nacional, dividido e inferiorizado por uma situação geopolítica desfa-

vorável, não foi capaz de a modificar e de continuar os esforços de D. Sebastião para negociar os apoios externos indispensáveis à independência.

Com a derrota de Alcácer-Quibir, a Espanha que já era a maior potência naval do Atlântico, e a que Portugal fazia frente pelos pontos de apoio, portos e navios de que dispunha, mas com quem colaborava, face aos perigos comuns, viu aumentar decisivamente a superioridade estratégica de que dispunha. Portugal viu, assim, agravar-se a situação de encontrar, na sua fronteira marítima, a mesma potência hegemónica, que dominava a linha terrestre. E estava em condições muito limitadas para levar a cabo diligências no sentido de atenuar a situação de cerco em que veio a encontrar-se. Foi nessas condições — e só nessas — que ocorreu a imposição a Portugal do mesmo rei que governava a Espanha. Foi também a última anexação que a meseta castelhana chamava a si: a vertente atlântica.

Esta unificação não foi — nem podia ser — desejada pelos portugueses. Serviu-se de um artifício político — o direito ao trono por herança — para se realizar e manteve-se o tempo exacto que durou a situação hegemónica e opressiva do domínio simultâneo por uma mesma potência, da fronteira terrestre e marítima. Entretanto, os antagonismos atlânticos agravaram-se e levaram ao desafio bem sucedido da Espanha e ao abrandamento da sua dominância política e naval. Logo que isso sucedeu, o convite espanhol aos portugueses para, em nome da unidade «contra os hereges», aceitarem a unidade política, perdeu toda a capacidade. Aumentou, assim, a esperança e o esforço para a recuperação da independência, perdida dentro da fórmula ambígua da unidade dinástica. Depressa os portugueses se asseguraram que, por detrás dessa unidade dinástica, se escondia a perda do poder de decisão política e militar: aquilo que define um Estado.

1.º *A experiência do cerco*

Com a morte de D. Sebastião, seu tio-avô o Cardeal D. Henrique foi aclamado rei de Portugal. A situação do País, tanto no ponto de vista das responsabilidades que podia assumir como das possibilidades de solicitar apoio, em caso de conflito com a Espanha, apresentava-se muito deficiente. Só uma unidade nacional segura poderia reconstituir ou tentar criar um ambiente favorável à sua modificação, com tempo bastante para

enfrentar as manobras espanholas preparatórias da ocupação. Tinha sido esse o caminho seguido pelos rebeldes flamengos, em plena luta contra a Espanha. Mas, no que diz respeito a Portugal, a unidade não se alcançou. Para isso seria indispensável que as Cortes portuguesas tivessem capacidade para impor, nacional e internacionalmente, uma decisão a respeito do legítimo sucessor do Cardeal D. Henrique, tomada pelo clero, pela nobreza, pelos letrados e pelos representantes dos centros populacionais. Quer dizer, importava que as Cortes tivessem força e organização suficiente para se impor e aguentar as manobras de Filipe II. A primeira coisa seria promover a unidade dos candidatos portugueses.

Estava, evidentemente, no campo dos possíveis concebidos na época, uma assembleia nacional nessas condições, sem sequer pôr em causa o absolutismo, fórmula necessária e suficiente de governo. Assim tinha sucedido nos séculos XIII, XIV e XV. Simplesmente, nessas ocasiões Portugal não estava cercado, tinha tido tempo de manobra para coordenar as alianças necessárias e os seus responsáveis políticos não tinham sofrido uma redução tão radical como em 1578.

A ameaça turca e a morte de D. Sebastião interromperam todas as diligências diplomáticas concebidas para retomar a política de compensações contra a Espanha, potência hegemónica mundial, além de interessada nas áreas de influência portuguesas. Interrompidas estas diligências, a atitude da Espanha, depois de Alcácer-Quibir, para com os estados europeus susceptíveis de ajudar Portugal foi a de declarar que só reconhecia as relações, negociações ou compromissos tomados durante o «interregno» do Cardeal-Rei, quando tivessem legitimidade, em face dos direitos de Filipe II ao trono português. Por outras palavras, a diplomacia portuguesa estava já, assim, dependente da diplomacia espanhola. As declarações nesse sentido, feitas pelo verdadeiro chefe da diplomacia espanhola, o cardeal de Granvelle, visavam impedir as manobras dos representantes portugueses que pretendessem continuar a orientação do rei D. Sebastião. Por outro lado, esta advertência espanhola aumentava o perigo de guerra contra a Espanha por parte de quem ajudasse Portugal. Desse modo, as exigências dos potenciais aliados dos portugueses tenderam a tornar-se — como se tornaram — mais pesadas, nas compensações exigidas para a concessão do apoio. A opinião pública portuguesa era assim colocada na situação de ter

de escolher o menor dos males, entre um dominante que queria manter-se dentro da lei (embora decepasse o Estado) e prováveis aliados que faziam exigências exorbitantes. Tornaram-se reduzidas as possibilidades de D. António, prior do Crato. Os responsáveis portugueses optaram pelo menor dos males: a ocupação espanhola. Foi esta a corrente expressa por D. Jerónimo Osório, bispo de Silves e eminente humanista de projecção europeia.

Aliás, a Espanha de Filipe II, relativamente a Portugal, não se limitou a bloquear ao cardeal D. Henrique, aos governadores e a D. António, prior do Crato, a iniciativa em política externa. Em compensação, propunha, a Portugal e aos portugueses, o aumento da eficácia na luta contra a pirataria e o corso, a unidade dos esforços católicos contra os estados heréticos, embora dentro do projecto de conservar a Espanha como o orientador de toda essa luta. No seu interesse, claro: a diplomacia ideológica -- antagónica ou desinteressada das condições geopolíticas -- tem sempre um beneficiário que é o seu próprio promotor.

O interesse de Portugal por esta diplomacia ideológica era limitado. Exportava pimenta, marfim, sal, vinho para a Alemanha, assim como para a Inglaterra. E por muito que se invoque, com ignorância, o Santo Ofício, os problemas da heresia não traziam dificuldades de maior às relações comerciais correntes (*). As próprias relações com a Inglaterra não levantavam questões insolúveis dessa natureza, muito embora, como é natural, os portugueses preferissem que os ingleses fossem católicos ou os súbditos da rainha Isabel estimassem ver em Portugal a Igreja calvinista ou anglicana.

Não obstante, as exigências espanholas para um bloco político de cooperação encontraram um eco favorável em Portugal, tanto mais que eram protestantes os corsários que no Atlântico perseguiram a navegação portuguesa. Nessas condições, os portugueses colaboraram na organização da *Armada Invencível* e não abrandaram na luta contra o corso, nem em qualquer esforço que permitisse defender a sua posição no Atlântico. Eram e continuaram portuguesas as guarnições da maior parte dos lugares fortificados da responsabilidade da coroa portuguesa.

(*) D. Sebastião, por exemplo, negociou um empréstimo com os cristãos-novos.

O ataque de franceses aos Açores (1582), o desembarque de Sir Francis Drake no Algarve (1592), a chegada de ingleses e holandeses à Índia, todo o envolvimento português na luta generalizada pelo domínio dos mares davam a medida da luta decorrente da «aliança» hispano-portuguesa.

Começavam a definir-se os resultados do cerco espanhol a Portugal: tinha aumentado o número dos seus inimigos, sem que tivessem aumentado ou se mostrassem mais defendidos os amigos. Distanciavam-se os mercados tradicionais, no que a Espanha não podia compensar, por ser a produtora dos mesmos artigos. A fome espanhola de moeda provocava a fuga para a Espanha do dinheiro português, fazendo aumentar em Lisboa os juros dos empréstimos, destinados ao comércio das especiarias, diminuindo a capacidade de concorrência da pimenta portuguesa.

As primeiras respostas acerca dos resultados para Portugal da unificação política da Península Ibérica não entusiasmaram ninguém. Mas também não tinham surgido ainda alternativas possíveis ou acessíveis aos portugueses, para modificarem a situação.

Portugal estava pois sem política externa própria, a primeira vez desde o início da sua história. Mesmo que concordasse com a orientação espanhola, não era pela sua concordância que isso se sabia mas pela obediência ao mais forte. A autonomia que os compromissos de Tomar (1581) tinham garantido não dizia respeito aos actos internacionais.

A primeira proposta concebida pelo corpo nacional português para enfrentar esta situação só podia ser a de tornar o problema, porquanto Portugal não estava ainda em condições de encabeçar qualquer alteração do estatuto político em que vivia: conseguiu o compromisso de autonomia tomado por governantes e governados, nas Cortes de Tomar. A segunda que surgiu desenhou-se já no interior da legitimidade dinástica: dizia respeito à proposta de mudança da capital da Península unificada, para Lisboa. A proposta não tinha qualquer viabilidade: a monarquia hispânica tinha de ter o seu centro político equidistante dos seus componentes e junto dos seus mais fiéis. E qualquer que fosse a importância do Atlântico (ainda que só se exprimisse em Lisboa, esquecendo Sevilha ou Cádiz) não podia compensar os riscos de abandonar o eixo do recrutamento do seu funcionalismo e do seu soldado profissional ou de se afastar muito de Navarra e Aragão, os focos intransigentes da resistência local, sempre prontos a levantamentos, independentemente da sua oportunidade global.

Portanto, numa primeira fase do período de dependência de Espanha para a representação internacional da Nação portuguesa, os dois mais importantes projectos da monarquia espanhola em que Portugal podia ser chamado a participar foram: a luta contra a interferência da Grã-Bretanha nas rotas atlânticas e contra a importância política e militar daquele estado, elemento de crescente papel no equilíbrio europeu. Ambos falharam. Afinal, os resultados e as condições de defesa de Portugal, na situação estabelecida pelo cerco espanhol, eram muito piores do que as incertezas de política nacional.

Jorge Borges de Macedo

Professor catedrático titular da Faculdade de Letras
de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa

**ORDEM CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS
E PARTIDOS POLÍTICOS**

ORDEM CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E PARTIDOS POLÍTICOS

«Perante o acréscimo das tensões sociais, dos conflitos ideológicos exteriores e interiores aos Estados, assiste-se a uma multiplicação das cláusulas de defesa das constituições e regimes políticos. A Constituição da Alemanha Federal contém, neste aspecto, disposições perigosas: designadamente o artigo 18.º da lei fundamental de Bona que prevê, para aquele que abuse de certos direitos, a «perda» desses mesmos direitos. De igual modo, nos Estados Unidos, a teoria da «defesa do Estado» contra o comunismo. Estas cláusulas de defesa, a maior parte das vezes justificadas para defender as democracias liberais contra o «totalitarismo», têm como consequência apagar os direitos do Homem. Elas conduzem a distinguir os «amigos» dos «inimigos» do Governo e a preparar processos legislativos, regulamentares e jurisdicionais que nada têm de comum com a defesa das liberdades públicas.»

(YVES MADIOT, *Droits de l'Homme et libertés publiques*, Paris, 1976, pág. 145)

I

A TENTATIVA DE SUBVERSÃO IDEOLÓGICA DA ORDEM CONSTITUCIONAL

1. A substituição da Constituição por uma superlegalidade estrangeira

Um dos aspectos mais característicos que uma pretensa «interpretação aberta» da Constituição portuguesa de 1976 tem originado é o da tentativa de esvaziamento do seu «cerne essencial», através da substituição dos seus conceitos por um outro «instrumentarium» conceitual, visivelmente comprometido na função de «sucédâneo ideológico» da nossa ordem constitucional. Na «luta por posições constitucionais»⁽¹⁾, o discurso político das

(1) Cfr. Jürgen Seifert, *Kampf um Verfassungspositionen* (Köln/Frankfurt, 1974), pág. 105.

forças conservadoras tem utilizado como «operadores ideológicos» certos conceitos, «slogans» ou ideias «standard» importados do estrangeiro e que, de uma forma directa ou encapuçada, se pretendem erigir em «constituição real» ou «verdadeira ordem constitucional», mesmo que eles estejam em manifesta contradição com o «Estado de Direito democrático», concreta e positivamente plasmado na lei fundamental portuguesa (cfr. preâmbulo da Constituição).

Exemplos concretos deste «import» ideológico, com marcas de origem mais ou menos explícitas, encontramos-os nas mais diversas publicações, desde o folheto agressivo até às revistas mais conceituadas⁽²⁾.

O facto não seria relevante se o «mimetismo conceitual» se limitasse a uma simples cobertura ideológica de idiosincrasias ou mundividências ético-políticas, que são constitucionalmente legítimas em face dos princípios constitucionais da *não identificação* e da *tolerância*⁽³⁾, conexionados com os direitos fundamentais da liberdade de expressão e informação (CRP, art.º 37.º), liberdade de imprensa (art.º 38.º), liberdade de consciência, religião e culto (art.º 41.º) e outros claramente reveladores da «abertura» política do compromisso constitucional português. Todavia, não é isso que acontece: a sabotagem conceitual da Constituição através de «códigos» ideológicos a ela alheios visa desnaturar o conteúdo dos *princípios estruturais, politicamente conformadores*, do projecto constitucional, e impor uma interpretação da Constituição em desconformidade com ela própria.

Assim, por exemplo, pretende-se a substituição do Estado de Direito democrático-constitucional português — constitutivamente substancializado e concretizado nos princípios da democracia política, económica e social — pelo conceito abstracto de «ordem fundamental livre e democrática», que não é senão a tradução pura e simples da fórmula alemã *freiheitliche demokratische Grundordnung*, que mesmo na Alemanha não está definida mate-

⁽²⁾ Inclusivamente nesta mesma revista, a ter em conta o artigo de A. M. Pereira, «Direitos do Homem e Defesa da Democracia» (*Nação e Defesa*, n.º 8, Out-Dez 1978).

⁽³⁾ Sobre estes princípios, ver sobretudo Hollerbach, *Ideologie und Verfassung*, in *Ideologie und Recht*, dir. de W. Maihofer (Frankfurt/M. 1969), pág. 37 segs. A Constituição portuguesa, apesar de não ser neutra — e nenhuma o é — nem se apresentar como neutra em matéria económica, social e política, não se deixa contudo identificar com qualquer ideologia em particular — cfr. Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Coimbra, 1978), pág. 9.

rialmente em qualquer determinação da lei fundamental ou em qualquer preceito de direito constitucional material⁽⁴⁾, mas que tem servido para apoiar uma leitura essencialmente conservadora dessa constituição.

Do mesmo modo, o sistema constitucional de ampla liberdade partidária — que é condicionado apenas pela *imposição antifascista* (CRP, art.º 46.º, n.º 4) — é subrepticamente transmutado numa suspeita liberdade de formação de «partidos democráticos», com exclusão dos partidos tidos por «não democráticos». Trata-se de importar para a ordem constitucional portuguesa o artigo 21.º da *Grundgesetz* (lei fundamental da RFA), consagrador do célebre *Parteiverbot* (proibição de partidos) e de tentar substancializar entre nós o conceito alemão de «democracia militante» (tradução aproximada dos «slogans» de *abwehrbereiten, streitbaren* ou *militanten Demokratie*), que outra coisa não representaria senão um confisco ideológico da própria ideia de democracia e a subordinação ou dissolução da Constituição numa *decisão valorativa, militante, puramente existencial*⁽⁵⁾, radicalmente antipluralista e, em última instância, antidemocrática.

Por outro lado, o elenco rico e extenso dos direitos fundamentais da Constituição portuguesa, sem paralelo nas constituições estrangeiras e nas próprias convenções internacionais, é deliberadamente minimizado (se não mesmo ignorado), para lhe contrapor um unidimensionalisante conceito abstracto de «direitos humanos», subjectivamente definido, posto ao serviço de uma equívoca «política de direitos humanos», onde se detecta uma clara «barganha» ideológica internacional, que nada tem a ver com a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos portugueses, mas sim com um propósito de defesa (ou de restauração) de uma determinada ordem social, incompatível ou dificilmente compatível com os princípios constitucionais portugueses.

Enfim, e para citar só mais um exemplo, a ordem constitucional portuguesa estaria hierarquicamente subordinada a uma «ordem de valores» supraconstitucional, sem apoio nem arrimo, expresso ou implícito, na Constituição, mas que serviria para fundamentar, segundo alguns, a inconstitucionalidade de certas normas da própria Constituição (*normas constitucio-*

(4) Cfr. Mäunz-Durig-Herzog, *Grundgesetz, Kommentar*, anotação ao art.º 18.º, n.º 48.

(5) Cfr. Ulrich K. Preuss, *Legalität und Pluralismus, Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Frankfurt/M, 1973) pág. 26.

nais inconstitucionais) (*). De novo estamos em presença de «colonização» ideológica: visa-se alicerçar com valor jurídico-vinculativo a ideia polémica da «ordem de valores» (*Wertordnung*), desenvolvida pela jurisprudência e pela doutrina da RFA, a fim de se apurar uma ordem harmónica, coincidente com os «princípios da civilização cristã e ocidental», e pôr em cheque todos os princípios constitucionais não coincidentes com essa «ordem superior de valores» tal como os seus defensores a definem.

Os exemplos anteriores tornam claramente visível que o «contrabando conceitual-ideológico» a que se assiste procura minar e destruir a *normatividade* do Estado de Direito democrático-constitucional, tal como se encontra configurado na nossa Constituição, substituindo-o por uma «constituição lateral», clandestina, existencial e sem qualquer legitimação democrática.

2. A absolutização dos valores liberal-burgueses

A redução do universo político resultante de conceitos como «democracia militante», «ordem de valores», «ordem livre e democrática», agora em voga na Europa, sobretudo pela influência da prática política, da doutrina e da jurisprudência da RFA, não é claramente inteligível se não tivermos em conta o peso «político-cultural» da evolução político-filosófica subjacente ao sistema político americano, de que aqueles são, por assim dizer, a racionalização jurídico-política europeia.

O conhecido teórico da linguística Noam Chomsky chamou a atenção, no seu livro *American Power and the New Mandarins* (†), para a degenerescência da cultura liberal, através da transformação do *relativismo de valores* e do pluralismo num sistema ideológico absoluto e fechado. Isto quer dizer que o pragmatismo, a *official philosophy of America* (‡) — que sempre combateu a possibilidade de um conhecimento apriorístico-sintético e defendeu o conhecimento empiricista, profundamente céptico em relação à fixação de *critérios de verdade*, que não fosse através de um lento *process*

(*) Cfr. Otto Bachof, *Normas Constitucionais Inconstitucionais*, trad. de José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra, 1977. Para uma visão crítica dessa teoria, ver entre nós, por todos, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976* (Lisboa, 1978), págs. 203-211.

(†) Existe trad. port. *O Poder Americano e os Novos Mandarins*.

(‡) Cfr. H. S. Commager, *The American Mind*, 1959, pág. 97.

of trial and error, de experimentação de hipóteses, proposições, conjecturas e refutações (*) — tem evoluído progressivamente no sentido de assunções apriorísticas e dogmáticas, isto é, no sentido das posições que a própria ideologia liberal censurava às ideologias antiliberais.

A consequência mais visível desta ruptura metodológica do pragmatismo — ligado, como *teoria do conhecimento*, ao empirismo e ao sensualismo de Locke, Berkeley e Hume, e, como *filosofia prática*, ao utilitarismo britânico de feição hedonista e eudemonística de Bentham, Austin ou J. S. Mill — é a de cair nos defeitos que tinha assinalado à metafísica clássica e à sua doutrina da substância. Avesso, por princípio, ao conhecimento de valores últimos e absolutos e à ontologização destes valores, o pragmatismo abandona agora o agnosticismo valorativo e opta por conceitos ontologizados, como «verdadeira natureza do homem», «bem comum», «sociedade organizada», «bem-estar», «liberdade», «mundo livre». Um pragmatismo empírico transmuta-se em *medida transempírica*, a experimentação cede lugar à hipostasiação de essências ontológicas.

Estamos a um passo do apelo a uma «cultura» e a uma «forma de vida», de valor absoluto e inquestionável. Neste contexto não admira, por exemplo, que o conceito de «democracia» adquira nas obras de politólogos como H. D. Lasswell e E. Fromm a dimensão de «higiene social» e que, rapidamente, o «medo» e a «angústia» perante conflitos sociais exijam a terapia e as prevenções necessárias à eliminação de «disfunções» no sistema social. A mesma filosofia social acabará por impor que os conhecimentos empiricamente adquiridos na economia, sociologia, psicologia, etc., sejam «funcionalizados» ao serviço de um novo *positivismo do poder* (10), conducente ao estreitamento do discurso teórico-político e da prática política.

A medida que se vê cada vez mais contestada e perde em autoconfiança, a ideologia liberal retrai-se sobre si mesma e adopta uma postura de *defesa agressiva*. O discurso teórico-político acolhe a absolutização dos valores liberal-conservadores (ou, pelo menos, coloca entre parênteses a sua questionabilidade) e desenvolve as suas análises em torno de três orientações fundamentais: (a) introdução na ciência política da «teoria do totalitarismo» com

(*) Cfr. Popper, *A Sociedade Aberta e os seus Inimigos*, trad. esp., Buenos Aires, 1967; *Conjectures and Refutations* (Londres, 1969) pág. 347.

(10) Cfr. H. Steinberger, *Konzeptionen und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, 1974.

o fim de opor as «sociedades ou estados pluralistas» aos estados de «democracia popular» ⁽¹⁾; (b) desenvolvimento de uma *teoria elitista da democracia* (Lasswell, Kornhauser, Sartori, Berelson, Dahl), essencialmente caracterizada pela desconfiança nas massas populares e no homem comum, dada a sua «incultura cívica» (Almond e Verba), e pela preocupação de assegurar a maioria eleitoral das elites e o consenso destas mesmas ⁽²⁾; (c) introdução das análises sistémicas na ciência política, em que as «demandas» e «ofertas» entradas no sistema político (*input-output*) são apenas ou principalmente encaradas sob o ponto de vista da manutenção e conservação funcional do sistema existente ⁽³⁾.

Quanto à prática política, a absolutização dos «valores americanos» e da sua concepção redutora de democracia conduziu aos célebres actos de «defesa do regime», que atingiram o paroxismo no período do macarthismo e da guerra fria. Do mesmo modo, na RFA, a absolutização dos valores «liberal democráticos» conduziu a medidas de restrição de direitos fundamentais, desde as medidas contra partidos políticos, alegadamente inimigos da «ordem livre e democrática», até às medidas de «interdição pro-

⁽¹⁾ A teoria do totalitarismo, divulgada na Europa sobretudo no período da guerra fria, foi introduzida na ciência política com o apoio do patronato americano, segundo revela H. Ridder, «Die soziale Ordnung des Grundgesetzes», in *Verfassungsrecht*, dir. por J. Mück (Opladen, 1975), pág. 133. Na verdade, a reconversão do conceito de totalitarismo — que era originário do fascismo italiano — em (pre)conceito anticomunista foi particularmente acentuada com o seminário efectuado em Março de 1953, na American Academy of Art and Sciences, sob a direcção de Carl J. Friedrich, que foi um dos seus principais teorizadores. Com efeito, toda a construção da teoria do totalitarismo pertence à história da guerra fria. Herbert J. Spiro afirma que o conceito foi construído para «modelar uma ideologia para o 'mundo livre'» (artigo «Totalitarianism» na *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 16, 1968) e que constitui a «base da contra-ideologia americana na guerra fria» (H. J. Spiro e B. R. Barber, «The concept of totalitarianism as the foundation of American Counter-Ideology in the Cold War», in *American Political Science Association, Annual Meeting*, 1967).

⁽²⁾ A redução da democracia a um mero esquema formal de legitimação do poder de elites dominantes deve a sua primeira teorização a J. Schumpeter: «a democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o hão-de governar» (*Capitalismo, Socialismo e Democracia*, 1942). Assim, o conceito de democracia, depois de ter sido expropriado da sua *dimensão igualitária*, era agora confiscado da sua *dimensão de participação popular* — cfr. C. B. Macpherson, *Democratic Theory*, Londres 1972. Uma crítica das teorias elitistas da democracia ver-se-á em P. Bachrach, *Crítica de la teoria elitista de la democracia*, trad. do inglês, Buenos Aires, 1973. A conexão de uma teoria elitista da democracia com o princípio eleitoral majoritário detecta-se na recente obra de Flohr, *Parteiprogramm in der Demokratie* (Göttingen, 1968), virado para uma teoria racional da política e para um «more responsible two-party system».

⁽³⁾ Para uma crítica da teoria funcionalista em geral, ver, por todos, Ralph Dahrendorf, «Pfade aus Utopien», in *Gesellschaft und Freiheit*, 1965.

fissional» (*Berufsverbot*) dirigidas contra as pessoas que perfilhem ideias «extremistas».

Ora é precisamente esse universo absolutizado dos valores liberal-burgueses e as práticas a que tem dado lugar, que agora em Portugal se pretende fazer prevalecer, em confrontação directa com o universo ideológico da Constituição em geral, e com o regime constitucional dos direitos fundamentais, em particular.

II

A ORDEM CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1. Uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição

Os direitos fundamentais pressupõem, eles próprios, concepções do Estado e da Constituição. Isto implica que a interpretação da Constituição precompreenda uma teoria dos direitos fundamentais, entendida esta como concepção sistematicamente orientada para o carácter geral, finalidades e alcance intrínseco dos direitos fundamentais nela reconhecidos. Acontece, porém, não haver uma mas várias teorias dos direitos fundamentais que, em grande medida, são expressão de uma ideologia (liberal, social-democrata, socialista). Simplesmente, os autores, numa «estratégia de desvio», não referem, de forma explícita, o substrato ideológico das concepções de direitos humanos que adoptam, preferindo autonomizar uma teoria dos direitos fundamentais que, posteriormente, absolutizam em termos universais e intemporais, como sendo a única válida para todo e qualquer ordenamento constitucional.

Este procedimento apriorístico tem como consequência o facto de, em vez de se procurar uma *teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição* (*Verfassungsgemässen Grundrechtstheorie*) ⁽¹⁾, concreta e positivamente vigente num dado país, se tentar «encaixar» no ordenamento constitucional uma teoria já «cristalizada», pré-seleccionada, indiferente às

⁽¹⁾ Cfr. E. W. Böckenförde, «Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1974, pág. 1529 e ss.

eventuais sínteses renovadoras que as novas Constituições, em face da actual dimensão planetária do problema e da experiência concreta do respectivo país, tenham operado no processo permanente e incessante de desalienação e libertação do homem.

A posição que se deve adoptar é precisamente a inversa. Há que procurar, a partir do regime dos direitos fundamentais em determinada Constituição, a respectiva teoria constitucional dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição pressupõe, não uma escolha livre e arbitrária entre as várias teorias existentes, mas uma análise centrada na compreensão material do catálogo dos direitos do homem, expressa ou implicitamente plasmados na lei fundamental. Em segundo lugar, uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição também não se compadece com uma transposição quimicamente pura de concepções político-antropológicas, subjacentes a textos internacionais de direitos do homem; estes reflectem, muitas vezes, uma *pre-compreensão ideológica*, condicionada pela situação histórica em que foram elaborados, e que pode não corresponder ao processo histórico de um país ou até à evolução geral da «humanidade». Em terceiro lugar, uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição não é compatível com a simples transposição de uma teoria de direitos fundamentais conforme a *outra* Constituição — por mais que esta tenha servido de fonte daquela nesse campo —, desde logo porque, para além das diversidades concretas de regime que existam numa e noutra, há que inserir a ordem constitucional dos direitos fundamentais no contexto global de cada ordem constitucional *tomada como um todo*, incluindo a «constituição económica» e a «constituição política» propriamente dita (organização do sistema do poder político).

Ora, no caso da Constituição da República Portuguesa, uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição não se identifica manifestamente com qualquer modelo teórico — teoria *liberal*, teoria da *ordem de valores*, teoria *institucional*, teoria *funcional*, teoria *social*, ou teoria *socialista* ⁽¹⁵⁾ — nem se limita a reproduzir concepções de declarações internacionais ou de constituições estrangeiras, e, por isso, é metodologicamente

⁽¹⁵⁾ Sobre as 5 primeiras teorias cfr. sobretudo Böckenförde, «Grundrechtstheorie...» cit. pág. 1529 ss. Sobre a primeira e a última ver J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *CRP Anotada*, págs. 52-55.

errado querer vincular o intérprete e aplicador da Constituição a concepções teórico-políticas dos direitos humanos, subjectiva e aprioristicamente seleccionadas, mas não testadas em face do texto constitucional.

2. A concepção de direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa

Numa feliz confluência das concepções antropológicas que ligam o homem às conquistas racionais do processo histórico com as concepções «personalistas», a Constituição portuguesa assinalou aos direitos fundamentais uma *dimensão multifuncional*, subjectiva e objectiva, integradora de uma *concepção própria e original*, que se traduz fundamentalmente nos seguintes traços:

a) Defesa do cidadão perante o Estado e perante terceiros

Como direitos de defesa do cidadão, os direitos fundamentais permanecem com uma irreductível *dimensão subjectiva* — continuam a ser direitos do homem e do cidadão — que exige a sua defesa perante as entidades que os podem agredir, sejam elas entidades *públicas* sejam entes *privados*. Para garantir estes direitos, que o fascismo restringiu de forma aniquilante, é que se consagrou um amplo catálogo, minuciosamente regulado, de «direitos, liberdades e garantias», inerentes ao homem como pessoa e cidadão.

«A ideia de personalidade implica, todavia, uma concepção realista e dialéctica do homem», o que conduz a rodear o homem, como pessoa, de novos direitos personalizados (ex: direito ao controlo da informática, aos lazeres, à emigração) e a transformar em *direitos meramente funcionais* certos direitos (como o direito de propriedade de meios de produção), que só a ideologia proprietarista do «individualismo possessivo» (C. B. Macpherson) pretendia «personalizar». Como muito bem salientou Vlachos, um «direito subjectivo» (personalizado) pode tornar-se um direito meramente funcional a partir do momento em que ele deixa de ser essencial para a salvaguarda da pessoa humana (¹⁴).

(¹⁴) Cfr. Vlachos, «La structure des droits de l'homme et le problème de leur réglementation en régime pluraliste», *Revue Internationale de Droit Comparé* (1972, n.º 2), pág. 334, que cita precisamente como exemplo a propriedade dos meios de produção. Note-se que a posição deste autor não é sequer marxista, mas personalista.

b) *Direitos económicos, sociais e culturais*

A Constituição não se quedou pela recepção do catálogo clássico dos «direitos negativos». Deixou de considerar acessórios os direitos económicos, culturais e sociais — que se configuram como «direitos positivos», como *direitos a prestações do Estado* —, para os considerar também direitos subjectivos do homem. Neste sentido, os direitos económicos, sociais e culturais não são meras «normas programáticas» ou directivas da actividade estadual. Por isso a Constituição uniu a ideia de Estado de Direito à ideia de socialidade e socialismo, de forma a tornar patente o compromisso do Estado na criação das condições materiais necessárias ao gozo e exercício desses direitos.

Neste aspecto, a Constituição portuguesa superou decisivamente a maior parte das constituições e convenções internacionais sobre Direitos do Homem, às quais, em grande medida, se pode dirigir a crítica que Vasak fez à Convenção Europeia dos Direitos do Homem: «na medida em que a democracia europeia conseguiu integrar os valores humanos do socialismo, ou, para falar a linguagem de João XXIII, da socialização, a Convenção é uma expressão incompleta. A liberdade de que ela é reflexo é demasiado liberal para permitir ao homem libertar-se»⁽¹⁷⁾.

c) *Direitos de participação*

O Estado de Direito democrático implica o alargamento do *direito de participação* dos cidadãos, para além da esfera estritamente política (direito de voto, etc.), na criação das condições efectivas para a realização dos direitos sociais e económicos. A garantia de participação dos trabalhadores (comissões de trabalhadores e sindicatos) na elaboração da legislação de trabalho e dos planos económico-sociais, na gestão das instituições de segurança social, etc., reflecte a concepção de que o cidadão tem o direito de, individual e colectivamente, participar na garantia e realização dos direitos económicos, sociais e culturais, que não mais podem ser reduzidos a simples «directivas constitucionais» (Lerche) ou a simples derivações das determinações de

⁽¹⁷⁾ Cfr. Vasak, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme* (Paris, 1964), pág. 282.

fins colectivos. Os direitos fundamentais são assim também «direitos de quota-parte» (*Teilhaberechte*), material e processualmente entendidos⁽¹⁸⁾.

d) *Carácter não instrumental dos direitos fundamentais*

Todavia, não se detecta na ordem constitucional portuguesa a adesão à ideia de uma estrita funcionalidade dos direitos fundamentais, tal como pretende a *teoria funcionalista*. Segundo esta teoria, os direitos são concedidos aos cidadãos para serem exercidos como membros da comunidade e no interesse público; as liberdades e os direitos seriam meios de prossecução do processo político, não estando o respectivo exercício na completa disponibilidade dos particulares.

É certo que a Constituição impõe certos deveres (artigos 16.º, 116.º, 216.º, 276.º), mas não exige que o exercício desses direitos esteja teleologicamente vinculado à prossecução de certos fins. Os direitos fundamentais são um fim em si mesmos. Sob o ponto de vista constitucional, se não é legítima a dedução de que os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados devem ser exercidos em função dos objectivos do socialismo — apesar de este ser, constitucionalmente, um fim da sociedade —, muito mais insustentável seria a ideia de que os Direitos do Homem devem ser exercidos em função da defesa de uma ordem liberal-capitalista, de uma «ordem livre e democrática», na versão da doutrina alemã.

É este um dos aspectos em que se revela também a autonomia de uma teoria dos direitos fundamentais de acordo com a Constituição portuguesa: esta não aderiu aos postulados de uma *teoria socialista*, centrada na ideia do compromisso activo dos direitos do cidadão com a edificação do socialismo, mas muito menos consagrou uma funcionalização liberal dos direitos fundamentais, conducente a instituições tão aberrantes como a *perda* de direitos fundamentais por sua utilização «abusiva», consagradas nos artigos 18.º e 21.º da Constituição de Bona e com estranha refração no artigo 17.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

(18) Trata-se de uma problemática que a doutrina alemã teve de encarar perante o generalizado movimento de «mais democratização», na vida económica, social, cultural e política. Se estes direitos de participação são apenas uma componente processual (*status activus processualis*, na doutrina de Häberle) a acrescentar às dimensões clássicas, fica aqui em aberto. Cfr., por último, Rupp, «Vom Wandel der Grundrechte», *Archiv des öffentlichen Rechts*, pág. 183 e ss.

e) *Indisponibilidade legal dos direitos fundamentais*

Dada a experiência histórica da «regulamentação da liberdade», aniquiladora das liberdades, tal como acontecia na Constituição de 1933, e em face da transformação da natureza e do papel da lei (que deixou de ser um instrumento de «criação» e «segurança» das liberdades para se converter em muitos casos num meio de agressão), a Constituição de 1976 operou também um giro copernicano no problema da regulamentação dos direitos fundamentais. A concepção subjacente à Constituição pode ser expressa na fórmula clássica de Krüger: outrora, os direitos fundamentais só se compreendiam no âmbito traçado pelas leis (*Grundrechte nur im Rahmen des Gesetzes*); hoje são as leis que apenas se podem mover no âmbito traçado pelos direitos fundamentais (*Gesetze nur in Rahmen der Grundrechte*) (19).

Neste contexto se compreende o regime de eficácia jurídica *imediate* dos direitos fundamentais, bem como o cuidadoso regime de limitação dos direitos fundamentais, que só pode ser efectuada nos casos expressamente previstos na Constituição e não só exige uma lei geral e abstracta como impede a violação do «núcleo essencial» dos direitos fundamentais (cfr. art.º 18.º). Fora os casos em que é a própria Constituição a restringir (*limites imanes*) os direitos fundamentais (artigos 27.º/2 e 3 e 46.º/4) ou os casos em que a remissão para a lei significa apenas uma autorização de concretização dos termos e âmbito do exercício desse direito (artigos 40.º/1, 49.º/2), a Constituição revelou-se particularmente prudente na admissibilidade das *restrições* feitas por lei ao exercício dos direitos fundamentais (cfr., por ex., art.ºs 34.º/2, 48.º/2, 51.º/3, 82.º/1). Daqui se deduz que a restrição de direitos por via de lei é *excepcional*: se uma robinsoniana e ilimitada liberdade do indivíduo é irrealista, também é certo que a Constituição não quis transformar em regra cláusulas legais restritivas, a pretexto da defesa da «sociedade», da «ordem», da «segurança», do «interesse público» e, muito menos, enveredar por uma concepção de defesa abstracta dos direitos fundamentais através do direito penal.

Admitir a restrição de direitos fundamentais através de *leis de excepção* fora dos casos admitidos pela Constituição ou de *penalização* arbitrária de

(19) Cfr. Krüger, *Grundgesetz und Kartellgesetzgebung*, Göttingen, 1950.

actos, é um esquema mental totalmente divorciado de uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição portuguesa. Certo que há actos que põem em causa a ordem pública, atingem a integridade das pessoas, violam valores constitucionais importantes, podendo opor-se-lhes as regras do direito penal (sequestros, actos terroristas). Mas daí não se pode passar para conceitos de «necessidade interna» (*innerer Notstand*) tão amplos que vão desde o confisco da possibilidade de defesa e incriminação do próprio defensor até à restrição sistemática de direitos (por exemplo, do direito de greve) invocando o seu carácter «político», para daí criar *espaços livres de direitos fundamentais* e neles fazer reentrar, administrativa e penalmente, a «razão de Estado», aniquiladora dos próprios direitos fundamentais (20).

f) O «abuso» de direitos fundamentais

A Constituição, além de ter estabelecido um regime geral de *reserva de lei restritiva* com alcance muito limitado, não admite, nem de perto nem de longe, a instituição da «perda» (*Verwirkung*) de direitos fundamentais por «utilização abusiva».

Uma tal instituição, tal como já referimos atrás, está consagrada no artigo 18.º da Constituição de Bona, nos termos do qual quem abusar da liberdade de expressão, em particular da liberdade de imprensa, da liberdade de ensino, da liberdade de reunião, da liberdade de associação, do segredo de correspondência postal, telegráfica e telefónica, do direito de propriedade ou do direito de asilo para combater a «ordem constitucional livre e democrática» incorre na perda de direitos fundamentais. Tal disposição, reveladora de um clima de «engagement» ideológico manifesto como foi o da guerra fria, é uma «instituição aberrante» (Vlachs), que pode contribuir para «instalar no sistema constitucional, como categoria jurídica, a oposição entre 'amigos' e 'inimigos', sobre a qual Carl Schmitt, o apologeta do nazismo, fundou outrora o seu integrismo totalitário; na prática, elas conduzem, por vezes, a processos legislativos, administrativos e mesmo judiciais, que nada têm de comum com a defesa dos direitos e liberdades» (21). Pese embora as laboriosas tentativas da doutrina germânica

(20) Sobre o problema da protecção da sociedade e os problemas que levanta, ver por exemplo, Yves Madiot, *Droits de l'Homme*, cit., 1976, pág. 124 ss.

(21) Cfr. Vlachs, *La Structure*, cit. pág. 351.

para justificar uma norma com este teor ⁽²²⁾, ela transforma o indivíduo num «hors-la-loi» (Wernicke) e representa uma autêntica «excomunhão» ⁽²³⁾.

A Constituição portuguesa não contém qualquer norma com este conteúdo, sancionadora da «morte constitucional» do cidadão. Seria, por consequência, inconstitucional qualquer legislação que, a pretexto da «defesa da sociedade», ultrapassasse as exigências da ordem pública, do estado de necessidade administrativo, do estado de sítio ou do estado de emergência, constitucionalmente determinadas, para impor, por via penal ou administrativa, a «excomunhão» dos cidadãos ou de associações através da perda de direitos fundamentais.

Os tópicos que acabam de referir-se parecem-nos ser alguns dos pontos essenciais de uma *teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição portuguesa* ⁽²⁴⁾. Eles são pressupostos constitucionais comuns a considerar como elementos vinculados na interpretação-concretização da Constituição no campo dos direitos fundamentais, mesmo que esteja em causa a aplicação de textos internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Vão servir-nos, desde logo, para o debate da inserção dos partidos políticos na ordem constitucional portuguesa.

III

ORDEM DEMOCRÁTICO-CONSTITUCIONAL E PARTIDOS POLÍTICOS

1. O reconhecimento constitucional dos partidos

A Constituição da República Portuguesa instituiu um típico *Estado de partidos*, em que os partidos políticos ocupam um lugar essencial na arqui-

⁽²²⁾ Cfr. Maunz-Düing, *Kommentar*, cit., art.º 18.º n.º 78, que recorrem à subtileza da distinção entre «despolitização» (*Entpolitisierung*) e «descivilização» (*Entbürgerlichung*) para justificar uma norma tão monstruosa!

⁽²³⁾ Cfr. Ridder, cit., pág. 159.

⁽²⁴⁾ Para maiores desenvolvimentos, ver J. J. Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, pág. 50-66.

itectura político-constitucional⁽²⁵⁾. Os partidos políticos constituem não somente um *elemento objectivo* do sistema democrático-constitucional (CRP, art.º 3.º, n.º 3), mas também um *direito* fundamental dos cidadãos, um dos «direitos, liberdades e garantias» constitucionalmente reconhecidos (CRP, art.º 47.º). Os partidos políticos são livres, na sua formação, nos seus programas, na sua actividade.

A Constituição não proíbe nem condiciona a formação e a actividade de partidos com objectivos incompatíveis com a Constituição, ou diversos dos nela fixados. Assim, por exemplo, garantindo a forma republicana de governo — que é, inclusivamente, um limite material de revisão (art.º 290.º, alínea b) —, a Constituição não proíbe partidos monárquicos; apontando como objectivo a construção do socialismo, a Constituição não dificulta partidos não socialistas ou anti-socialistas. Não existe, portanto, qualquer obrigação de «fidelidade constitucional» por parte dos partidos. A única excepção é a que respeita às organizações de ideologia facista (art.º 46.º, n.º 4); sendo a Constituição produto de uma revolução democrática que pôs fim a um regime oligárquico de meio século, compreende-se que tenha excluído do espaço do pluralismo constitucional organizações que visem a restauração da ordem política contra a qual ela própria se constituiu.

2. Partidos e ordem democrática

Todavia, tal como já atrás fizemos notar, tem-se procurado subverter a posição constitucional dos partidos políticos, transferindo para a ordem constitucional portuguesa o art.º 21.º da *Grundgesetz*, nos termos do qual são «inconstitucionais os partidos que pelo seu programa ou pela atitude dos seus membros, constituam um atentado à ordem livre e democrática ou tendam a eliminar ou pôr em perigo a existência da República Federal». Como instrumentos autênticos de interpretação, adoptam-se os considerandos da célebre *KPD — Urteil* (sentença de dissolução do Partido Comunista Alemão, de 1956) e os fundamentos de denegação do recurso intentado pelo *KPD*, expedidos pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem (decisão de 10 de Julho de 1957).

(25) Cfr. M. Rebelo de Sousa, «Os partidos políticos na Constituição», in *Estudos sobre a Constituição* (org. por J. Miranda), 2.º Vol., (Lx, 1978), pág. 57 ss.

O objectivo desta subversão ideológica do regime constitucional dos partidos políticos na Constituição portuguesa é pôr em causa, não os partidos anticonstitucionalistas, mas sim partidos plenamente identificados com o sistema democrático-constitucional, a pretexto de serem contrários à ordem constitucional da ... RFA! Sigamos de perto os traços fundamentais da argumentação.

a) *Incorporação dos partidos na ordem constitucional*

Em virtude da posição jurídico-constitucional dos partidos segundo a Constituição de Bona — considerados como «instituições jurídico-constitucionais» (*verfassungsrechtlichen Institution*), incorporados no «complexo constitucional» (*Inkorporation der Parteien in das Verfassungsgefüge*) — os partidos políticos só teriam sentido político (*politisch sinnvoll*) quando permanecessem no âmbito da «ordem livre e democrática» configurada na Constituição. Além disso, como os partidos participam na formação da vontade política, conclui-se que a aceitação dos valores jurídico-constitucionais é uma imposição legítima aos partidos. Daqui se deduziria que um partido que rejeite e combata esses valores — *mesmo que actue exclusivamente por meios constitucionais* — deve ser excluído da formação responsável da vontade jurídico-constitucional.

Estas considerações são insustentáveis em face da Constituição portuguesa de 1976. Com efeito: (a) os partidos políticos, embora tenham relevância constitucional, não são *instituições constitucionais*, no sentido que a esta expressão dá o Tribunal Constitucional Alemão, e muito menos *órgãos do Estado*, como pretende parte da doutrina alemã^(*), mas sim associações privadas a quem são reconhecidas funções constitucionais; por esta razão torna-se inaceitável a imposição de lealdade ou boa-fé constitucional (*Verfassungsgorgantreue*) exigida para os órgãos do Estado; (b) os partidos não são necessariamente *partidos de integração constitucional*, tendo sentido político todos os partidos, quer sejam partidos políticos «dentro do sistema», quer «fora do sistema»; aliás, se se fosse a aplicar em Portugal uma doutrina semelhante à alemã, então os partidos a interditar seriam naturalmente os par-

(*) Cfr. Leibholz, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Vol. 6 (1957), pág. 112, 127; Menger, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 78 (1952), pág. 149.

tidos contrários à ordem constitucional da Constituição *portuguesa* — desde logo os partidos militantemente anti-socialistas — e não da Constituição alemã.

b) «*Democracia militante*» e «*ordem livre e democrática*»

Considera o Tribunal Constitucional Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) que a «*democracia militante*» (*streitbaren Demokratie*) tem o dever de adotar uma posição de defesa e não uma indiferença política em relação à «*inimizade constitucional organizada*» (*organisierte Verfassungsfeindschaft*) contra a «*ordem livre e democrática*».

Todavia, desde logo, o significado jurídico-constitucional rigoroso de *democracia* só pode obter-se através da sua conformação concreta em cada Constituição⁽²⁷⁾. Isto quer dizer que só a caracterização específica do princípio democrático numa ordem constitucional positiva pode servir de ponto de partida para a definição do seu conteúdo ideológico. Este princípio metodológico é tanto mais importante quanto é certo que na própria República Federal Alemã se critica o facto de a chamada «*ordem livre e democrática*» constituir uma «*substituição subreptícia da Constituição por uma determinada ordem político-social*»⁽²⁸⁾. Certamente que a falar-se de uma «*ordem livre e democrática*» no contexto constitucional português ela não será a ordem clássica de «*pura caracterização ocidental*» (Fraenkel), dadas as componentes de democracia económica e social da Constituição portuguesa, e ao referir-se uma «*democracia militante*» esta não poderá ser entendida de acordo com a teoria abstracta do «*totalitarismo*» ou do cliché «*extremismo de direita = extremismo de esquerda*», mas de acordo com as imposições constitucionais concretas, a principal das quais é a imposição antifascista do art.º 46.º, n.º 4, justificada pelo facto de ter sido o fascismo a experiência histórica da «*inimizade democrática institucionalizada*».

A Constituição portuguesa, portanto, também não é absolutamente neutra em matéria de partidos. Só que os inimigos da ordem democrático-constitucional são os partidos (e outras organizações) de ideologia fascista

(27) Cfr. Heese, *Grundzuge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschlands* (10.ª ed., 1977), pág. 52.

(28) Cfr. Abendroth, «*Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts*», in *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, trad. esp., pág. 301.

e não um suposto «totalitarismo de esquerda». Com essa excepção, não existem, jurídico-constitucionalmente, partidos «democráticos» e partidos «anti-democráticos», de acordo com a ideologia ou com os seus objectivos programáticos. Há apenas partidos que, *na sua actuação*, respeitam ou não a Constituição (*).

c) O controlo ideológico-programático dos partidos

Ao contrário da lei constitucional alemã, a Constituição portuguesa (artigo 47.º) não adoptou um regime de controlo ideológico-programático dos partidos (*institucionalidade ideológico-programática*), nem um regime de controlo sobre a organização interna dos partidos (*institucionalidade interna*). Limitou-se ao sistema de *institucionalidade externa*, permitindo apenas o controlo da licitude dos *actos* dos partidos, o que veda, liminarmente, qualquer argumentação a favor da inconstitucionalidade dos partidos, em virtude da sua ideologia ou do seu programa (com excepção do já referido artigo 46.º, n.º 4).

Mas, mesmo que não fosse este o regime constitucional, as argumentações do Tribunal Constitucional Alemão e da Comissão Europeia dos Direitos do Homem (decisão de 10 de Julho de 1957) conduzem, pura e simplesmente, à aceitação subreptícia de *delitos de opinião*, com um fundamento caricatural: a de que pensar e actuar, *mesmo nos limites constitucionais*, de acordo com uma teoria que aspira a situar as decisões de uma comunidade no caminho de uma determinada meta histórica — a transição para o socialismo como base no poder das classes trabalhadoras —, é, por si só, uma *actividade contra* a «ordem livre e democrática» (versão alemã) ou uma actividade «com o objectivo de destruir os direitos e liber-

(*) J. Miranda, «A participação dos militares no exercício da soberania», in *Nação e Defesa*, (n.º 5, Abril 1978), pág. 29, para quem, entre outras coisas, assim se obvia às «tentativas de certos partidos que se reservam o qualificativo de democráticos para excluírem outros e reciprocamente». A propósito do art.º 3.º/3 da Constituição, segundo o qual os «partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional e da *democracia política*», o mesmo autor escreve: «O carácter democrático da expressão e da organização políticas tem de ser visto *em acto* e não em intenções, palavras, programas ou ideologias e é isto que verdadeiramente interessa para a salvaguarda da ordem democrática: *o qualificar-se um partido nunca pode ser uma expressão jurídica*, porque juridicamente só actos podem ser apreciados, não ideologias». — J. Miranda, *A Constituição de 1976*, cit., pág. 386 (sublinhados acrescentados).

dades reconhecidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem» (versão Comissão Europeia).

Esta argumentação, justamente criticada⁽³⁰⁾, não tem, em todo o caso, qualquer arrimo jurídico-constitucional em Portugal: em primeiro lugar, a Constituição aponta para essa mesma meta, embora, como é evidente, a transição para o socialismo, de acordo com princípio da não identificação, não coincida necessariamente com o «socialismo científico»; em segundo lugar, não há nem pode haver normas, ou conteúdos axiológicos de quaisquer normas, que permitam supor que a Constituição pretendeu proibir uma análise em termos de classe da correlação de forças económicas, políticas e sociais⁽³¹⁾; em terceiro lugar, a argumentação é apenas uma refacção da doutrina americana do *clear and present danger*, assente na ficção de uma guerra contínua internacional e conducente a considerar como subversiva a simples não conformidade com as ideias dominantes de política exterior e interior⁽³²⁾ (tese em manifesta contradição com a letra e o espírito do artigo 7.º da Constituição).

O próprio artigo 17.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem — que, segundo Ives Madiot⁽³³⁾, correspondê ao clima dos anos 1950 e que foi interpretado no sentido de coonestar as posições acima referidas — foi posteriormente interpretado de uma maneira mais cautelosa nos «affaires» *Lawless* e *Becker*. No primeiro defende-se que o «art.º 17.º não impede de modo algum a garantia geral dos direitos e liberdades assegurados pela Convenção àqueles que tentam destruir estes direitos e liberdades» e que «ele torna simplesmente impossível o facto de que estas pessoas, que visam um tal resultado, possam tirar da Convenção um direito que lhes permita dedicar-se a uma actividade ou praticar um acto tendente à destruição dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção» (Avis, Com, 332/57, *aff. Lawless*, 141). Do mesmo modo, no segundo afirma-se que «o art.º 17.º da Convenção possui, por consequência, num certo sentido, um alcance bastante limitado: não se aplica senão àqueles que ameaçam o regime de-

(30) Cfr. M. Chartier, «La Jurisprudence du Bundesverfassungsgericht sur les partis politiques», in *Essais sur les droits de l'homme en Europe*, I, pág. 99.

(31) Cfr. mesmo quanto à lei fundamental alemã, Abendroth, «Das KPD-Verbotsurteil» cit., pág. 303.

(32) Cfr. G. Fraenkel, «Law and Loyalty», *Iowa Law Review*, 1952, pág. 152.

(33) Cfr. Yves Madiot, *Droits de l'Homme et Libertés Publiques*, cit., pág. 85.

mocrático das partes contratantes e isto numa medida estritamente proporcionada à gravidade e à duração de semelhante ameaça, tal como o confirma o artigo 18.º; portanto, uma pessoa não poderá nunca ser privada, em virtude do artigo 17.º, dos seus direitos e liberdades pelo único facto de num momento determinado ter manifestado convicções totalitárias e ter agido em consequência» (Avis, Com, 214/96, *aff. De Becker*, 297) (*).

Em conclusão: não é de algum modo possível transferir para a ordem democrático-constitucional portuguesa os esquemas teórico-jurídicos estrangeiros de controlo dos partidos políticos, de acordo com os seus objectivos programáticos. Em qualquer caso, porém, o estalão ideológico por que se haveria de aferir a conformidade constitucional dos partidos só poderia ser o da própria Constituição portuguesa e não outro qualquer, retirado de outra Constituição. Ora, a Constituição portuguesa não tem as suas origens no clima político-ideológico dos anos 50, não é um projecto *engagé* na defesa da sociedade liberal-burguesa, não acolhe a absolutização dos valores do liberalismo conservador e não compartilha do conceito de *democracia limitada*, que a pretexto de «defesa da democracia» se tem vindo a insinuar, na forma de um evidente autoritarismo, sob a cobertura formalmente pluralista de algumas constituições europeias.

IV

CONSTITUIÇÃO E CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM

1. *Constituição e direito internacional convencional*

As considerações finais do presente trabalho — que não é mais do que um subsídio para uma *teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição* — não se destinam a fazer uma comparação valorativa entre os dois

(*) Cfr. *Repertoire de la Jurisprudence Relative à la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 1955-1967, pág. 237/38.

documentos. Por nossa parte julgamos que o texto constitucional português é mais rico e completo do que o da Convenção Europeia, por conjugar, de um modo feliz, os direitos, as liberdades e as garantias clássicos (os únicos garantidos pela Convenção, e, em alguns casos, de forma bastante deficiente) com os modernos direitos sociais, económicos e culturais (que só vieram a ser consagrados, a nível europeu, pela Carta Social Europeia, assinada em Turim em 1961 e entrada em vigor em 26 de Fevereiro de 1965).

O desiderato, porém, desta última parte do nosso tema é o de pontualizar criticamente uma concepção que se encontra bastante generalizada entre os «leigos» e que é a da superioridade jurídica da Convenção, depois de ratificada pelos Estados, sobre as respectivas constituições. É evidente que isso poderá acontecer, mas apenas se os próprios textos constitucionais declararem *expressis verbis* a superioridade do direito internacional comum ou convencional sobre a Constituição. Caso contrário, é geralmente inquestionada a *infra-ordenação* do direito internacional em relação ao direito constitucional formal. Consequentemente, é erróneo pensar que a ratificação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem por Portugal operou a substituição do catálogo constitucional dos direitos fundamentais pelo dessa Convenção ou erigiu esta em direito hierarquicamente superior quanto a direitos fundamentais.

Na verdade a Constituição portuguesa, não só não atribui valor constitucional ao direito internacional convencional, como, pelo contrário, afirma expressamente a sua submissão à Constituição e ao consequente controlo de constitucionalidade (cfr. art.º 8.º, 277.º/1 e 280.º/3).

A doutrina alemã, ao referir-se ao valor normativo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem considera que, não se tratando de regras gerais do direito internacional (*allgemeine Regel des Völkerrechts*), não possui dignidade constitucional (art.º 25.º) e, por isso, só têm a força de uma simples lei federal⁽³⁵⁾. Mas, mesmo que não se queira situar o direito internacional convencional ao nível das leis e se opte por reconhecer-lhe uma hierarquia de supra-ordenação em relação às leis — o que implica, designada-

⁽³⁵⁾ Cfr. Hesse, *Grundzüge*, cit., pág. 117; Maunz-Dürig, *Kommentar*, pág. 28 e anotação ao artigo 1.º, n.º 57. Em Portugal, ver quanto ao problema em geral Gonçalves Pereira, «O Direito Internacional na Constituição de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, Vol. I, Lx 1977.

mente, que não poderá ser alterado ou revogado por lei ordinária interna —, seguramente que ela se situará sempre num plano de infra-ordenação em relação à Constituição. E não deixa de ser significativo que mesmo os autores que, na euforia do integracionismo europeu, reconheciam ao direito *supranacional* comunitário (que não é simples direito internacional) uma prevalência sobre o direito interno dos estados membros⁽³⁶⁾, salvaguardassem a *prevalência dos direitos do homem da lei fundamental* sobre o direito comunitário (esta a teoria sobretudo da jurisprudência e doutrina alemãs)⁽³⁷⁾.

2. A Convenção e a restrição inconstitucional de direitos fundamentais

Uma teoria dos direitos fundamentais conforme à Constituição postulará também que os direitos fundamentais não possam ser *interpretados* por efeito de uma Convenção internacional num sentido mais limitativo do que o que permite a Constituição. O próprio artigo 60.º da Convenção Europeia reconhece que nenhuma das disposições dessa Convenção será interpretada no sentido de limitar ou prejudicar os direitos do homem ou liberdades fundamentais que tivessem sido reconhecidas de acordo com as leis de qualquer Alta Parte contratante ou de qualquer outra Convenção em que aquela seja parte. Ora, quando se assiste à interpretação das cláusulas restritivas da Convenção (art.ºs 15.º, 16.º e 17.º) num sentido possibilitador de profundas limitações legais, não consentidas pela Constituição, é evidente que os órgãos de fiscalização da constitucionalidade não poderão deixar de aplicar o princípio de que o catálogo dos direitos fundamentais da Constituição prevalece sobre disposições convencionais com eles discordantes ou contraditórias.

As restrições de direitos fundamentais, ainda que conformes à Convenção, terão de ser, sob pena de inconstitucionalidade, restrições em conformidade *com a Constituição*, cujas normas têm uma dignidade material e formal superior às da Convenção. A Convenção poderá servir para *alargar* o elenco dos direitos fundamentais previstos na Constituição portuguesa (cfr. art.º 16.º/1) — o que, aliás, não é fácil, dado o carácter incompleto e

(36) Esta tese, na sua forma radical, parece estar agora em crise. Cfr. o recente artigo de Scheuner, «Der Grundrechtsschutz in der EG und die Verfassungsrechtssprechung», in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n.º 100 (1975), pág. 30 e segs.

(37) Cfr. Zieger, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, n.º 22 (1973), pág. 299.

deficiente daquela quando comparada com esta —, mas não pode de modo algum ser utilizada para os *restringir ou aniquilar*. Um Estado não pode, por via de uma convenção internacional, limitar ou restringir os direitos fundamentais consignados na própria Constituição.

José Joaquim Gomes Canotilho

Investigador da Faculdade de Direito de Coimbra e
encarregado da regência da cadeira de Direito Constitucional

AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL
E OS NOVOS PAÍSES AFRICANOS
DE EXPRESSÃO PORTUGUESA

AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E OS NOVOS PAÍSES AFRICANOS DE EXPRESSÃO PORTUGUESA

1. *Introdução*: Origens da cooperação

A cooperação não é um fenómeno novo nas relações internacionais. Com efeito, desde sempre os países se entreeajudaram; desde sempre um país mais avançado ajudou um país amigo ou aliado em dificuldade. Só que essas ajudas e entreeajudas não constituíam uma regra nas relações internacionais e não tinham ainda sido baptizadas no comércio jurídico internacional com o nome, hoje quase mágico, de cooperação.

O aparecimento da «cooperação» como elemento distinto — e em certos casos predominante — das relações internacionais, está intimamente ligado ao início da descolonização pelas grandes potências coloniais, que, interpretando os «novos ventos da história», desencadeados pelo último conflito mundial, julgaram ter chegado o momento de desfazer os seus impérios e facultar o acesso à independência, da generalidade dos territórios que administravam, não obstante o diferente grau de preparação ou de evolução dos respectivos países e povos.

No entanto, para que os vínculos sociais e culturais, entre as antigas metrópoles e os novos Estados não se quebrassem de um dia para o outro, para que a Administração e a economia nos novos países não sofresse da ruptura dos elos anteriores, desde logo se tornou evidente, para aquelas, o dever e o interesse em facultarem, através de uma importante e generalizada ajuda, os meios necessários para que a antiga colónia consolidasse a recém-adquirida independência.

Não se tratava, não se deveria tratar, em caso algum, da continuação da «ajuda» que, em regra, os territórios colonizados recebiam da potência colonial; a nova «ajuda», pouco a pouco foi adquirindo características novas que a foram diferenciando da anterior e a que passou a chamar-se «cooperação».

O novo sector das Relações Internacionais foi progressivamente adquirindo características próprias e generalizando-se também, de tal forma que hoje em dia julgo não existir país desenvolvido que a não conceda a países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, enquanto alguns destes, como é o caso de Portugal, são ao mesmo tempo recebedores e dadores de cooperação.

Que me perdoem os estudiosos a rapidez do retrato, se não aprofundo a seu contento o fenómeno; trata-se, porém e apenas, de um artigo de divulgação.

2. Algumas características das actuais relações de cooperação

Como se disse, a cooperação foi como que a consequência natural da concessão, rápida e generalizada, da independência às antigas colónias.

Todavia, talvez se possa afirmar que as suas principais características — a generosidade e o respeito pela independência do país beneficiário — se foram inspirar na forma pela qual os Estados Unidos, através do Plano Marshall, ajudaram a reconstrução da Europa, logo após o final da II Guerra Mundial. Nunca o mundo vira tamanha generosidade, nem tão grande interesse de um país na consolidação da independência de outros.

Mas aqui ainda se tratava de ajuda a aliados, e depois a países pertencentes ou integráveis num mesmo bloco político e económico.

Decerto, agora como antes, as relações de cooperação só se estabelecem entre países amigos; todavia, deixou de ser necessário que sejam aliados ou que façam parte de um mesmo bloco económico, ou ainda que os regimes políticos que os regem sejam semelhantes.

Mas, como assinalámos já, uma das características mais salientes da actual cooperação é que a mesma é oferecida numa base de respeito pelos princípios de independência e não ingerência nos assuntos internos de cada um dos países intervenientes neste tipo de relações. Destes princípios, como que resulta uma outra característica, a da afirmação da «igualdade entre o dador e o beneficiário». Assim, é frequente (e diríamos desejável) que os Tratados de Cooperação sejam elaborados em termos de reciprocidade. Como consequência do que acabamos de enunciar, o beneficiário não se obriga a oferecer compensações políticas nem económicas ao país dador, pela coope-

ração recebida, mas apenas a oferece, também ele, e logo que lhe seja possível, a sua cooperação.

De todas as formas a cooperação tornou-se uma constante das actuais relações internacionais, e todos os países dela se procuram servir, para conseguir um mais rápido desenvolvimento técnico e económico, admitindo-se actualmente que os países «desenvolvidos» como que têm uma dívida moral (de cooperação) para com os países subdesenvolvidos, enquanto estes chegam ao ponto de afirmar que têm o direito de a exigir.

Outra característica fundamental é a generosidade, a filantropia, que caracteriza as ajudas ou a assistência concedidas através da cooperação. Há empréstimos não reembolsáveis ou com juro e prazo de amortização extremamente favoráveis. Há programas (de cooperação) financiados gratuitamente no todo ou em parte: construção de estradas, portos, barragens; realização de projectos agrícolas e industriais, no campo da saúde e da educação, etc.; há a oferta de serviços: envio de técnicos-cooperantes, de missões de estudo, etc., etc.

Por último, dever-se-á salientar que a cooperação dos nossos dias não é apenas oferecida pelos países (mais ou menos desenvolvidos), mas também pelas organizações internacionais e regionais, bancos, fundações e associações. Este «movimento» internacional de auxílio e solidariedade dá lugar, frequentemente, a que se forme uma espécie de «caudal» de cooperação que não consegue ser absorvido pelos países destinatários: faltam-lhes infra-estruturas, serviços e planeamento adequados que lhes permitam escolher, de entre a cooperação oferecida, toda a que mais lhe interessa, por dever ser considerada prioritária, ou então, embora conhecida esta, aquelas carências impedem o país de arrancar simultaneamente ou a curto prazo com todos os programas de cooperação seleccionados.

3. A cooperação oferecida por Portugal

a) Generalidades

Entre nós o problema de nos tornarmos dadores de cooperação a países independentes só se revelou de importância após o 25 de Abril, quando foi decidido proceder-se à descolonização dos territórios ultramarinos sob administração portuguesa. Com efeito, impunha-se a Portugal, como dever de

amizade e solidariedade, ajudar os novos países africanos de expressão portuguesa ou cuja língua oficial é o Português (NPEP) a assumirem as responsabilidades emergentes daquela situação política, à medida e mesmo antes de ascenderem à independência.

E, de facto, a preocupação de concederem toda a possível cooperação aos NPEP esteve desde logo presente no espírito dos responsáveis pela Revolução e pela descolonização, quer através de acordos negociados ao mesmo tempo que se negociava a própria independência (como no caso da Guiné), quer através de medidas acordadas durante os Governos de Transição (sobretudo em Moçambique), quer ainda e sobretudo através da criação de um organismo com aquela finalidade: o Gabinete Coordenador para a Cooperação (GCC).

E assim, mau grado a magreza dos nossos recursos e as dificuldades acrescidas resultantes de uma descolonização realizada num tempo mínimo, foi continuamente dada aos NPEP a cooperação possível, ainda que muito mais e melhor pudesse ter sido feito (mesmo sem ultrapassar os recursos razoavelmente disponíveis), se tivesse sido criado, a curto prazo, um serviço com o nível e as potencialidades requeridas pelo novo e importante sector da nossa política externa. O GCC, improvisação admissível nos primeiros meses da Revolução, deveria ter sido rapidamente substituído por serviço adequado, após conveniente estudo e adaptação ao «nosso caso» dos sistemas em uso e já experimentados no campo da cooperação em diversos países da Europa.

Todavia, como adiante se verá, e apesar de uma confrangedora carência de meios, tem o GCC procurado realizar, adequadamente, com segurança e sem recuos, o fundamental da política portuguesa no âmbito da cooperação.

b) Quadro jurídico institucional:

Com a criação do GCC em fins de 1974, passou o País a dispor de um organismo especialmente vocacionado para a preparação e execução da política de cooperação com as ex-colónias que iam acedendo à independência.

Mau grado as limitações de que o mesmo sofria à partida, em virtude de não possuir um quadro próprio; nem uma lei orgânica suficientemente adequada aos fins que se propunha, o GCC estava particularmente bem si-

tuado para conhecer o processo em que vinha inserir-se, já que a Comissão Nacional de Descolonização, criada na mesma data, era secretariada por um representante (da Direcção) do Gabinete.

Nos primeiros tempos da sua existência (nomeadamente no período entre a sua criação e o I Governo Constitucional), julgo que a principal preocupação do GCC foi criar o quadro jurídico em que se iria desenvolver a cooperação, datando deste período, se não a aprovação, pelo menos a preparação dos instrumentos jurídicos fundamentais em matéria de cooperação com Cabo Verde, Guiné, S. Tomé e Moçambique: os Acordos Gerais de Cooperação e Amizade, os Acordos de Cooperação Científica e Técnica, os Acordos de Cooperação nos Domínios do Ensino e Formação Profissional, e outros, além do fundamental, sob o ponto de vista do direito interno, Estatuto do Cooperante.

Embora a técnica jurídica usada nem sempre seja isenta de críticas, e se notem aqui e além manifestas faltas de previsibilidade ou se possam assinalar disposições que não salvaguardam suficientemente os interesses ou os direitos portugueses, a rapidez com que foram preparados aqueles diplomas e o clima revolucionário que então se vivia explicam as deficiências e aumentam o valor da obra realizada que permitiu o arranque das relações de cooperação com os NP num quadro jurídico razoavelmente adequado.

Posteriormente, o referido quadro tem sido sucessivamente completado, com os acordos culturais e acordos de cooperação sectoriais, visando regulamentar, na especialidade, a cooperação em determinadas áreas que se têm ido revelando de maior interesse nas relações entre Portugal e os diversos NPEP.

Em anexo, publicamos uma lista dos Acordos de Cooperação celebrados até 11 de Fevereiro de 1979, data da publicação da lei aprovando para ratificação o Acordo Geral de Cooperação com Angola. Aquela lista, longe de se poder considerar definitiva, seguramente que se irá completando à medida que se forem desenvolvendo e diversificando as relações de cooperação em análise.

c) Dificuldades estruturais

O desejo de não se praticar qualquer acto que pudesse ser considerado como uma intromissão nos negócios internos dos territórios que iam ascendendo à independência levou à adopção de uma regra, rígida até 1977, de

nada se fazer, nada se propor aos NP no domínio da cooperação. Dever-se-ia aguardar as respectivas solicitações.

Esta autolimitação não favoreceu ninguém e explica, em grande parte, o pequeno volume de cooperação concedida, embora não tenha significado desinteresse dos dirigentes dos NP pelas potencialidades da cooperação portuguesa, mas, sobretudo, dificuldade em definirem as carências dos seus países.

Mas se tivessem sido numerosas e diversificadas as solicitações dirigidas ao nosso país, não se sabe até que ponto as mesmas poderiam ter sido satisfeitas, atentas a modéstia e a precariedade das estruturas previstas para o funcionamento do Gabinete Coordenador para a Cooperação.

Todavia não se julgue que as Direcções que se foram sucedendo naquele organismo não se preocuparam com o problema da respectiva reestruturação, com a criação de um novo e importante Serviço para a Cooperação, com quadro e instalações próprios e adequados, com uma Lei Orgânica que previsse os indispensáveis mecanismos necessários à formulação e execução de uma política de cooperação compatível com os deveres e interesses do nosso país.

Só que as diversas tentativas feitas, quer durante os Governos Provisórios, quer já nos Constitucionais, não foram aprovadas e publicadas, com excepção do esquema previsto na Lei Orgânica do efémero Ministério da Cooperação (Março, 1976).

Entretanto, logo que o GCC passou para a dependência do MNE, com o I Governo Constitucional, ao mesmo tempo que se estudavam novas estruturas (que tivessem em conta as experiências europeias na matéria), procedeu-se a uma profunda reorganização e ampliação do serviço, dentro dos poucos recursos disponíveis e mau grado a precariedade da tarefa, a fim de, na medida do possível, adaptar o seu funcionamento às características próprias de um serviço do MNE e lhe permitir uma maior capacidade de resposta a um previsível desenvolvimento das relações de cooperação.

Aquele esforço de reorganização, porém, foi muito prejudicado pelo facto de se pensar que o novo Serviço para a Cooperação iria ser criado num futuro próximo. E só à medida que cada tentativa falhava é que se foram improvisando novos melhoramentos e adaptações, sempre com horizontes limitados e uma modéstia de meios que chegava a ser desesperante.

Paralelamente, lamenta-se o não funcionamento de um serviço especialmente vocacionado para a coordenação e fomento da indispensável cooperação entre as empresas (públicas e privadas) portuguesas e as empresas, serviços ou unidades de produção que lhes correspondam nos NPEP. A existência e desenvolvimento da cooperação empresarial deve acompanhar o movimento da outra cooperação e, embora sejam distintos os processos e os objectivos imediatos, a longo prazo ambas se destinam a dar um contributo decisivo para o desenvolvimento socioeconómico dos países em que são levadas a cabo.

d) Dados fundamentais

O grau de desenvolvimento das relações de Portugal com os NPEP não é semelhante. Enquanto com a Guiné-Bissau e Cabo Verde (e também com S. Tomé, embora em menor dimensão) as relações de cooperação atingiram já um nível de certa importância em número e diversificação, com Moçambique está-se ainda numa fase inicial de expansão. Com Angola, embora já se tenham praticado algumas acções isoladas, aguarda-se a celebração dos indispensáveis instrumentos jurídicos que permitam o esperado arranque, já que o Acordo Geral de Cooperação é apenas um acordo de intenções políticas.

A cooperação oferecida tem consistido, além do mais, no envio de cooperantes, envio de missões técnicas, concessão de bolsas de estudo (para estudo e formação profissional no nosso país), remessa de documentação, oferta de equipamento, realização de diversos cursos de reciclagem e de formação nos países, ajudas humanitárias, tratamento e internamento gratuitos de doentes daqueles países em Portugal, concessão de protecção consular a cidadãos dos NPEP nos consulados portugueses, apoio na criação de novos estabelecimentos de ensino, concessão de tarifas especiais na prestação de certos serviços, intercâmbio cultural e desportivo, etc., tendendo os sectores de actividade beneficiados por estes «meios» da cooperação a ser cada vez mais variados, com o progressivo desenvolvimento deste tipo de relações, ao mesmo tempo que se prevê um aumento do volume da cooperação nos sectores onde ela já existe.

Inicialmente a cooperação foi sobretudo dirigida aos sectores do ensino, saúde, aviação civil, por serem aqueles onde os novos países africanos careciam com maior urgência de ajuda, e ainda porque, pelo menos

no primeiro caso, os técnicos portugueses não eram facilmente substituíveis. Depois a cooperação tem-se ido alargando a outros sectores, tais como as pescas, a agricultura, silvicultura, pecuária, obras públicas, transportes terrestres e marítimos, meteorologia, cartografia, estatística, justiça, turismo, protecção do ambiente, medicina tropical, investigação científica, comunicação social, desporto, etc.

Pela sua dimensão e pelo seu grande valor a longo prazo como veículo de aproximação entre os povos, deverá destacar-se o esforço levado o cabo no domínio do ensino e da formação profissional. Além do importante número de cooperantes que desempenham funções didácticas, são numerosos os estudantes que frequentam o ensino médio e superior em Portugal, e também os que vêm frequentar cursos de formação profissional ou fazer os mais diversos estágios no nosso país, devendo referir-se, pelo seu significado, o apoio dado pelos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas neste sector.

Pelos quadros anexos no final se dará uma ideia mais precisa da utilização das bolsas de estudo concedidas nos anos lectivos de 1977/78 e 1978/79.

Igualmente dignas de especial menção são as Missões Técnicas, cada vez mais numerosas, e que, constituídas por acreditados técnicos, vão levar a sua ajuda a sectores específicos dos NPEP, nomeadamente contribuindo para que seja feito um correcto e actualizado levantamento de necessidades, cujo conhecimento imperfeito tem dificultado a solicitação clara e atempada de adequada cooperação.

Por último referiremos o importante papel desempenhado pelas Comissões Mistas de Cooperação que, nas suas reuniões anuais, fazem a análise da cooperação realizada no ano anterior, estudando formas de a melhorar, desenvolver e diversificar, procurando depois, através de um esforço de planificação, estabelecer programas futuros a curto e médio prazos, tão importantes para um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

É certo que a modéstia dos nossos recursos nos impede de financiar grandes obras públicas ou outros programas de custo elevado nos NPEP. Todavia o facto de possuímos um escol de técnicos com aprofundados conhecimentos da África, e especialmente daqueles países, faz antever a possibilidade de participarmos em programas de cooperação daquela natureza, tripartidos e multilaterais, em que o capital pertença no todo em parte a países ou organizações com maiores recursos e Portugal forneça uma boa

parte dos técnicos necessários. Já temos tido, em pequena escala e noutros sectores, este tipo de cooperação. No futuro, poderá o mesmo constituir uma importante forma de utilização das nossas potencialidades, desde que os outros intervenientes no processo compreendam o interesse da nossa participação que, nalguns casos, poderá ser decisiva, quer quanto à qualidade, quer quanto à rapidez do trabalho a efectuar.

4. *Breves considerações finais*

Em conclusão, poder-se-á dizer que a cooperação até agora oferecida por Portugal aos NPEP, de uma isenção exemplar, tem um incontestável valor objectivo e está a dar uma valiosa contribuição para o desenvolvimento e progresso dos países que a têm procurado e aceite, além de ter aproximado os respectivos povos e Governos, criando um ambiente novo de amizade e confiança.

Aliás, julgamos ter sido isto mesmo — a criação de um ambiente de amizade e confiança — o primeiro objectivo da política externa de cooperação do I Governo Constitucional, atentos o clima de confronto ideológico e de hostilidades que precedeu a independência das ex-colónias e que urgia esquecer e ultrapassar.

Como se frisou, as considerações que estamos expendendo são fundamentalmente dirigidas aos Estados da Guiné-Bissau, Cabo Verde e também a S. Tomé, relativamente aos quais já foi possível estabelecer relações políticas, que têm sido consideradas excelentes, recentemente traduzidas, quanto aos dois primeiros, por visitas presidenciais que tiveram assinalado êxito.

E, embora a cooperação não deva interferir directamente na solução de eventuais diferendos entre os Estados, como alguns pretendem, não há dúvida que, se através daquela política de conseguir estabelecer um clima de confiança e amizade mútuas, tal contribuirá decisivamente para facilitar a solução dos problemas pendentes ou que entretanto se levantem.

Se tal não se conseguir, se houver obstrução de uma das Partes (nomeadamente da mais beneficiada com a cooperação) à solução amigável dos referidos diferendos, então é porque nem tudo estará bem nas relações entre os dois países. Com efeito, sem amizade nem solidariedade, não é possível, nem útil, estabelecer relações de cooperação.

E o mal será, em regra, de natureza política: falta de um maior número de contactos entre os responsáveis políticos respectivos, o que permitiria um melhor conhecimento das políticas externas prosseguidas, a demonstração da boa-fé e dos benefícios recíprocos que resultariam da adopção de uma política de cooperação mais generalizada.

E de facto julgamos que há ainda muito a fazer para que as ex-colónias conheçam melhor os objectivos da nossa política de cooperação e a forma como é realizada. Falta precisamente um maior número de contactos com aquelas finalidades que só ganhariam, sugere-se, se fossem realizados através dos canais normais de relação entre os países.

E o mesmo se poderia dizer quanto ao intercâmbio económico e cultural entre Portugal e os NPEP se houvesse uma maior iniciativa (pública e privada) que aproveitasse o ambiente, o clima de abertura proporcionado pelas relações de cooperação, se não também os antigos laços de amizade e de solidariedade entre os povos português e africanos, resultantes de uma longa experiência humana em comum, agora que se começam a esbater as recordações de conflitos recentes e tão contrários ao desejo íntimo daqueles povos.

Mas as perspectivas futuras são as melhores, e estamos seguros de que se assistirá, a breve trecho, a uma notável expansão da cooperação portuguesa a todos os níveis, e agora também relativamente a outros países em desenvolvimento. Mas para isso julgamos indispensável uma definição mais clara da política de cooperação, e que para a respectiva execução, através de um novo Serviço de nível adequado, se consagrem todos os meios disponíveis.

Lisboa, Fevereiro de 1979

José de Mattos Pereira

Ministro Plenipotenciário

ACORDOS E PROTOCOLOS DE COOPERAÇÃO
CELEBRADOS COM OS NPEP

ANGOLA

- Acordo Geral de Cooperação, assinado em Bissau em 26.06.78

CABO VERDE

- Acordo Geral de Cooperação e Amizade, assinado na Praia, em 05.07.75
Decreto n.º 78/76, de 27 de Janeiro (*D. G.* n.º 22).
- Acordo de Cooperação Científica e Técnica, assinado na Praia, em 05.07.75
Decreto n.º 110/76, de 7 de Fevereiro (*D. G.* n.º 32).
- Acordo Relativo a Assistência Técnica no Domínio da Meteorologia, assinado em Lisboa, em 01.01.76
Decreto n.º 524-C/76, de 5 de Julho (*D. R.* n.º 155 — Suplemento).
- Acordo de Cooperação nos Domínios do Desenvolvimento Marítimo, Cartografia e Segurança da Navegação, assinado em Lisboa, em 16.02.76
Decreto n.º 524-E/76, de 5 de Julho (*D. R.* n.º 155 — Suplemento).
- Acordo Geral sobre Migração, assinado em Lisboa, em 16.02.76
Decreto n.º 524-G/76, de 5 de Julho (*D. R.* n.º 155 — 3.º Suplemento).
- Acordo Respeitante a Obras e Investimentos iniciado na vigência do Plano de Fomento em Cabo Verde, assinado na Praia, em 15.04.76
Decreto n.º 524-I/76, de 5 de Julho (*D. R.* n.º 155 — 3.º Suplemento).
- Acordo Relativo a Assistência Técnica — Aeroporto Internacional de Amílcar Cabral, assinado em Lisboa, em 01.01.76
Decreto n.º 524-N/76, de 5 de Julho (*D. R.* n.º 155 — 3.º Suplemento).
- Acordo Judiciário, assinado em Lisboa, em 16.02.76
Decreto n.º 524-O/76, de 5 de Julho (*D. R.* n.º 155 — 3.º Suplemento).

- Protocolo Adicional ao Acordo Judiciário, assinado em Lisboa, em 04.11.76
Decreto n.º 56/77, de 15 de Abril (*D. R.* n.º 88).
- Acordo de Cooperação nos Domínios do Ensino e da Formação Profissional, assinado em Lisboa, em 04.11.76
Decreto n.º 23/77, de 2 de Março (*D. R.* n.º 51).
- Acordo no Domínio da Saúde, assinado em Lisboa, em 04.11.76
Decreto n.º 24/77, de 3 de Março (*D. R.* n.º 52).
- Acordo de Cooperação Consular, assinado em Lisboa, em 21.01.77
Decreto n.º 47/77, de 9 de Abril (*D. R.* n.º 83).
- Acordo Cultural, assinado em Lisboa, em 21.01.77
Decreto n.º 50/77, de 12 de Abril (*D. R.* n.º 85).
- Acordo de Cooperação no Domínio dos Serviços Postais e de Telecomunicações, assinado em Lisboa, em 21.01.77
Decreto n.º 58/77, de 19 de Abril (*D. R.* n.º 91).
- Protocolo Relativo ao Regime de Taxas de Fretes a Praticar entre os Portos da República Portuguesa e da República de Cabo Verde
Decreto-Lei n.º 209/78, de 27 de Julho.
- Acordo de Cooperação no Domínio dos Transportes Marítimos, assinado na Praia, em 06.12.77

GUINÉ-BISSAU

- Acordo Geral de Cooperação e Amizade, assinado em Lisboa, em 11.06.75
Decreto n.º 75/76, de 27 de Janeiro (*D. G.* n.º 22).
- Acordo de Cooperação Científica e Técnica, assinado em Lisboa, em 22.06.75 — Estatuto do Cooperante
Decreto n.º 76/76, de 27 de Janeiro (*D. G.* n.º 22).
- Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação Científica e Técnica, assinado em Lisboa, em 01.06.77
Decreto n.º 108/77, de 22 de Agosto (*D. R.* n.º 193).

- Acordo de Cooperação no Domínio da Pesca, assinado em Bissau, em 20.05.77
Decreto n.º 109/77, de 24 de Agosto (*D. R.* n.º 195).
- Acordo de Cooperação nos Domínios do Desenvolvimento Marítimo, Cartografia e Segurança da Navegação, assinado em Lisboa, em 27.05.77
Decreto n.º 162/77, de 15 de Dezembro (*D. R.* n.º 288).
- Acordo no Domínio da Saúde, assinado em Lisboa, em 13.01.78
Decreto n.º 36/78, de 17 de Abril.
- Acordo de Cooperação nos Domínios do Ensino e Formação Profissional, assinado em Lisboa, em 13.01.78
Decreto n.º 38/78, de 18 de Abril.
- Acordo Relativo à Cooperação e Assistência Técnica no Domínio da Aviação Civil, assinado em Lisboa, em 13.01.78
Decreto n.º 40/78, de 19 de Abril.
- Acordo de Cooperação para Financiamento de Acções no Domínio do Ensino, respeitante ao ano lectivo de 1975/76, assinado em Lisboa, em 15.07.77
Decreto n.º 113/78, de 30 de Outubro.
- Acordo de Cooperação para Financiamento de Acções no Domínio do Ensino, respeitante ao ano lectivo de 1976/77, assinado em Lisboa, em 15.07.77
Decreto n.º 116/78, de 31 de Outubro.
- Acordo Cultural, assinado em Lisboa, em 13.01.78.
- Acordo de Cooperação Consular, assinado em Bissau, em 24 de Fevereiro de 1979.
- Acordo Geral sobre Migração, assinado em Bissau, em 24 de Fevereiro de 1979.
- Acordo de Cooperação e de Intercâmbio no domínio da Comunicação Social, assinado em Bissau, em 24 de Fevereiro de 1979.

MOÇAMBIQUE

- Acordo Geral de Cooperação, assinado em Lourenço Marques, em 2 de Outubro de 1975 — Estatuto do Cooperante
Decreto n.º 692/75, de 12 de Dezembro (*D. G.* n.º 286).
Trocados instrumentos de ratificação em 28.07.77
- Acordo Especial de Cooperação no Domínio do Sector Eléctrico, assinado no Maputo, em 20 de Fevereiro de 1978.

S. TOMÉ E PRÍNCIPE

- Acordo Geral de Cooperação e Amizade, assinado em S. Tomé, em 12.07.75
Decreto n.º 68/76, de 24 de Janeiro (*D. G.* n.º 20).
- Acordo de Cooperação Científica e Técnica, assinado em Lisboa, em 03.12.77 — Estatuto do Cooperante
Decreto n.º 82/76, de 28 de Janeiro (*D. G.* n.º 23).
- Acordo Judiciário, assinado em Lisboa, em 23.03.76
Decreto n.º 550-M/76, de 12 de Julho (*D. R.* n.º 161 — 2.º Suplemento).
- Acordo Especial de Cooperação sobre a Constituição de Uma Instituição de Previdência Social em S. Tomé e Príncipe, assinado em Lisboa em 23.03.76
Decreto n.º 550-Q/76, de 12 de Julho (*D. R.* n.º 161 — 2.º Suplemento).
- Acordo no Domínio da Saúde, assinado em Lisboa, em 22.10.76
Decreto n.º 25/77, de 3 de Março (*D. R.* n.º 52).
- Acordo Cultural, assinado em Lisboa, em 17.07.78
Decreto n.º 154/78, de 15 de Dezembro.
- Acordo Geral sobre Migração, assinado em Lisboa, em 17.07.78
Decreto n.º 155/78, de 16 de Dezembro.
- Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a Rádio Nacional de S. Tomé e Príncipe, assinado em Lisboa, em 23.03.76

BOLSAS DE ESTUDO

<i>Países</i>	<i>Ano Escolar de 1977/78</i>		<i>Ano Escolar de 1978/79</i>	
	<i>Concedidas</i>	<i>Utilizadas</i>	<i>Concedidas</i>	<i>Utilizadas</i>
República Popular de Angola	50	4	50	5
República Popular de Moçambique	200	4	50	4
República da Guiné-Bissau	150	158	220	180
República de Cabo Verde	150	146	250	213
República de S. Tomé e Príncipe	100	100	150	100

UTILIZAÇÃO DAS BOLSAS DE ESTUDO

Designação do Curso	Entidade Responsável	Países e Anos										Duração		
		R. P. A.		R. P. M.		R. G.-Bissau		R. P. STP		R. D. C. V.				
		1977/	1978/	1977/	1978/	1977/	1978/	1977/	1978/	1977/	1978/			
		78	79	78	79	78	79	78	79	78	79			
Oficial de Marinha		4	3											anual
Administração Naval								3	2					anual
Agronomia								1	1					anual
Engenharia								2	1					anual
Medicina								3	3					anual
Economia								5	7					anual
Direito								4	1					anual
Letras								3	7					anual
Letras								3	3					anual
Organização e Gestão de Empresas								3	5					anual
Farmácia								3	2					anual
Veterinária									1					anual
História									1					anual
Germináticas														anual
Românticas								2						anual
Filosofia														anual
Psicologia														anual
Ciências Sociais														anual
Educação Física														anual
Arquitectura														anual
Matemática														anual
Geografia														anual
Gestão e Finanças														anual
ISLA														anual
Biologia														anual
Ciências Biomédicas								2	2					anual
														anual

UTILIZAÇÃO DAS BOLSAS DE ESTUDO (cont.)

Designação do Curso	Entidade Responsável	Países e Anos										Duração				
		R. P. A.		R. P. M.		R. G.-Bissau		R. P. STP		R. D. C. V.						
		1977/78	1978/79	1977/78	1978/79	1977/78	1978/79	1977/78	1978/79	1977/78	1978/79					
Condutores de Máquinas	Gp.º de Esc. Armada				2	4							1	1	7 meses	
Técnico de Frio	MEIC			1											1	7 meses
Máquinas ISEL	C. Elect. do Carregado															7 meses
Turbinas e Caldeiras																7 meses
Mecanografia, Contabilidade e Gestão																7 meses
Contas Nacionais	I. Nac. de Estatística			1												7 meses
Índice de Preços	I. Nac. de Estatística			1												7 meses
Contabilidade	MEIC															7 meses
Contabilidade	CTT															7 meses
Administração e Contabilidade	MEIC															7 meses
Complementar de Adm. e Contabilidade	MEIC															7 meses
Direito do Trabalho	MT															7 meses
Oleaginosas	MEIC-I.S. Agronomia															7 meses
Silvicultura	MEIC-I.S. Agronomia															7 meses
Exploração Pecuária	MEIC															7 meses
Hidráulica Agrícola	MAP															7 meses
Gestão de Empresas Agrícolas	MEIC															7 meses

UTILIZAÇÃO DAS BOLSAS DE ESTUDO (cont.)

Designação do Curso	Entidade Responsável	Países e Anos										Duração		
		R. P. A.		R. F. M.		R. G.-Bissau		R. P. STP		R. D. C. V.				
		1977/ /78	1978/ /79	1977/ /78	1978/ /79	1977/ /78	1978/ /79	1977/ /78	1978/ /79	1977/ /78	1978/ /79			
Administrativo e Técnico	Inst. Hidrográ- fico										1	1	10 meses	
Serviços Adm. (cartas e marés) ...	Inst. Hidrográ- fico					13							1	3 meses
Cursos Técnicos da Marinha														anual
Maquinista Naval	Gp.º de Esc. da Armada			2				1						anual
Compl. Manobra	Gp.º de Esc. da Armada							4						anual
Chefe de Departamento	MNE													1 mês
Diplomacia	MNE													1 mês
Formação de Polícias	PSP													9 meses
Formação de Agentes da PJ	Polícia Judiciá- ria											12	7	4 meses
Formação de Técnicos de Hote- laria	Sec. Est. Turismo													11 meses
Planificação	Dep. Cental de Planeamento								4					2 meses
Funcionário Administrativo	Gab. Coord. p/a cooperação								4					6 meses
Secretariado	MEIC													anual
Secretariado	Esc. de Dactilo. e GCC			2										6 meses
Estenografia	Esc. Nac. de Dact. e Este.			2										anual

MARXISMO E QUESTÃO MILITAR

MARXISMO E QUESTÃO MILITAR

O pensamento marxista sobre a questão militar tem sido, por um lado, enfrentado com um certo retraimento — e não só em Portugal; por outro tem sido tratado de modo mais ou menos deliberadamente superficial ou parcial. Sendo aqui impossível um suficiente aprofundamento da problemática, em parte devido a limitações de espaço, procurar-se-á chamar a atenção para alguns dos aspectos fundamentais e respectiva localização bibliográfica.

Em primeiro lugar é necessário ter em consideração que não existe uma teoria marxista da instituição militar separável da teoria marxista do Estado.

Convém também chamar a atenção para a necessidade de uma leitura diacrónica dos clássicos marxistas, pois só uma visão do itinerário do seu pensamento pode revelar-nos as linhas fundamentais, já que por vezes a evolução verificada é de tal ordem que deixaria desconcertado quem não tivesse em conta que a própria instituição militar se encontrava, entre fins do século passado e inícios do presente, em fase de transformação e de definição do seu papel político.

Por último é fundamental não descuidar o enquadramento histórico, ou mesmo político-conjuntural da produção marxista sobre a questão. Assim a teoria engelsiana sobre a violência⁽¹⁾ poderia parecer surpreendente se não recordássemos que homens tão diferentes como Comte, Byron, Hegel, Zola, consideravam a violência — a guerra — no mínimo um mal necessário ou até, como Proudhon, «o fenómeno mais sublime da vida moral».

1. *O movimento operário perante as Forças Armadas e a guerra. Marx e Engels*

Desde a criação das primeiras organizações operárias que o problema da guerra constitui um dos pontos constantes das preocupações da nova

(1) F. Engels: *Anti-Duhring*, Editori Riuniti, 1968, p. 169-196.

classe proletária. As massas trabalhadoras pareciam então indissociáveis o terrível fenómeno da guerra e a própria existência de exércitos. A este início remonta a conhecida tradição antibélica e *antimilitarista* do movimento operário, mas também a persistente tendência *antimilitar* que se tornou característica, principalmente, das franjas anarquistas e radicais, como o foi, por outro lado, dos intelectuais iluministas burgueses, contribuindo para alimentar uma certa confusão causa-efeito no tratamento da questão militar.

A primeira organização operária europeia, a National Union of the Working Class and Others (1831), reivindicou desde logo «o despedimento do exército, máquina de despotismo». Em sua substituição e com fins exclusivamente defensivos propunha-se a criação de uma «guarda nacional» de tipo miliciano.

Por seu lado, a Carta dos Direitos da Humanidade, redigida por um dos futuros dirigentes do Movimento Cartista, Bronterre O'Brien, exigia o fim das guerras e propunha que os conflitos entre nações fossem resolvidos em congressos anuais a realizar alternadamente nos vários países.

É neste contexto, que hoje nos parece politicamente ingénuo e teoricamente confuso, que Engels e Marx exprimem as suas primeiras opiniões sobre assuntos militares, embora a convicção, proclamada no Manifesto Comunista, de que a luta de classes é o motor da história deixasse já bem delineado o caminho que os dois teóricos iriam seguir.

Marx pouco se refere a temas militares — essa tarefa pertencia a Engels denominado pelos amigos «o general», ou «o ministro da guerra de Manchester», devido aos seus amplos conhecimentos na matéria. Sucede mesmo que alguns dos artigos aparecidos com o nome de Marx — mais conhecido — no «New York Daily Tribune» são concebidos por Engels. No entanto, as teorias de Marx sobre as classes sociais e sobre o Estado enformam não só as análises de Engels sobre temas militares como as de todo o pensamento marxista posterior.

Desde Engels que o materialismo histórico liga a organização da violência ao Estado. Engels relaciona a criação de uma força armada com o aparecimento de classes sociais: a divisão da sociedade em classes torna impossível a organização armada autónoma da população. Esta força armada é, juntamente com a divisão dos cidadãos segundo o território, um dos caracteres distintivos do Estado — Estado que nasceu para permitir que os antagonismos de classe não impedissem o desenvolvimento das sociedades

humanas ⁽²⁾. Engels supera assim a visão corrente, filosoficamente idealista, que era a de interpretar «moralmente» a existência de exércitos — ou do Estado. O Estado — que não existe sem uma força armada própria — é visto como uma necessidade social, embora eliminável num futuro, longínquo, desenvolvimento da Humanidade.

Quanto a Marx, ao analisar os acontecimentos dos finais da década de 40 e a gestação e eclosão de guerras que levariam à formação de Estados nacionais fortes, e concretamente a propósito do caso francês, punha em evidência o processo de centralização do poder do Estado, que a «república parlamentar se viu constringida a reforçar na sua luta contra a revolução» ⁽³⁾. Esta máquina cada vez mais aperfeiçoada, este gigantesco edifício — nota Marx — torna-se o principal objectivo de todas as forças que empreendem a luta pelo poder.

Neste contexto de consolidação do Estado burguês desenvolve-se e adquire peso, o que em terminologia marxista actual é denominado aparelho repressivo.

Ao pôr em foco as contradições que descortina no seio da burguesia, Marx descreve os seus efeitos sobre a organização militar e sobre o papel que o exército se atribui.

Marx individualiza um fenómeno ao qual tem sido atribuída grande importância na literatura marxista: o *bonapartismo*. Numa situação de alternância inoperante das várias facções da classe dominante no governo, pode surgir um novo absolutismo que se propõe como violento mediador: o bonapartismo, que tem como ponto fundamental, precisamente, a preponderância das Forças Armadas.

Em relação ao papel das Forças Armadas e a propósito do recurso que então se fazia ao estado de sítio, Marx antecipa observações particularmente pertinentes sobre os perigos da intervenção militar: a instauração do que hoje denominaríamos «ditadura militar». Chamados a intervir para «tranquilizar» a situação, e assumindo «periodicamente as funções de juiz e de administrador, de tutor e de censor, de polícia e de guarda nocturno», os militares «não deveriam, finalmente, chegar à conclusão de que era

⁽²⁾ F. Engels: *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Editori Riuniti, Roma, 1972, p. 200-201.

⁽³⁾ K. Marx: *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, Editori Riuniti, Roma, 1974, págs. 73-75, 108-109, 204-220.

melhor salvar a sociedade de uma vez para sempre, proclamando o próprio regime como forma suprema do regime político e libertando a sociedade burguesa da preocupação de se governar a si própria?» (*).

A Comuna de Paris (1871) representa, na luta do proletariado pelo poder, um momento de viragem tática: a derrota do espontaneísmo.

A insurreição seguiu-se a uma derrota militar nacional (guerra franco-prussiana), ocorrência que se repetiu o número de vezes suficiente para que mais tarde se viesse a constatar uma correlação positiva entre os dois tipos de acontecimentos: derrota militar e insurreição. No caso francês, a derrota do exército regular causou a derrocada do edifício militar tradicional: em crise as normas de disciplina, o ordenamento hierárquico, toda a organização, em suma. Restava confiar no *élan* popular, apelar para a *levée en masse* estilo Primeira República, apostar para perder, no peso dos factores subjectivos.

A Comuna de Paris teve contudo a vida necessária para iniciar uma alternativa à máquina militar tradicional. É suprimido o exército permanente, regular, que é substituído pela milícia — a Guarda Nacional. É a primeira tentativa para realizar uma das teses programáticas da Associação Internacional de Trabalhadores (AIT): armamento geral do povo.

No entanto o aparelho militar da Comuna sofreu uma pungente derrota. Para isso contribuíram, além das razões de natureza técnica — falta de equipamento e de armas —, as evidentes deficiências organizativas reveladas no mau aproveitamento do poder de fogo da artilharia que havia à disposição. Verificaram-se ainda outros inconvenientes ligados ao próprio sistema da milícia: as unidades da Guarda Nacional, distribuídas pelas várias zonas correspondentes aos locais de residência e de trabalho dos seus elementos, tinham fraco poder de mobilidade. Acontecia que muitos milicianos eram hostis ao seu afastamento desses locais, privilegiando a defesa das próprias casas e bairros em detrimento de uma tática global.

A alternativa milícia-exército permanente é questão que irá pôr-se com insistência durante décadas ao movimento operário.

Para as organizações operárias o problema assumia fundamentalmente dois aspectos. Por um lado, evitar as enormes despesas militares (propor-

(*) K. Marx: *Il 18 Brumato di Luigi Bonaparte*, Editori Riuniti, Roma, 1974, págs. 73-75, 108-109, 204-220.

cionalmente superiores às actuais, nos países europeus), que iam pesar sobre o nível de vida dos trabalhadores. Por outro, assegurar o carácter defensivo nacional dos exércitos, de modo que estes não fossem instrumentalizados pelas classes dirigentes contra o ascender da nova classe proletária.

A experiência da Comuna tinha ainda evidenciado a necessidade de uma análise mais aprofundada da questão militar.

É no *Anti-Duhring* que Engels apresenta a primeira, circunstanciada, análise materialista histórica da instituição militar. Segundo Engels, o armamento, composição, organização táctica, e estratégia militares dependem em cada época do nível, diríamos hoje, técnico-científico das respectivas sociedades, que por sua vez depende do nível de desenvolvimento económico global dessas sociedades.

Engels assinala como momento fundamental da história militar a introdução do serviço militar obrigatório, imposto pela Revolução Francesa — que, no entanto, em breve era transformado num recrutamento aparentemente obrigatório a que os ricos se esquivavam mediante o pagamento a substitutos (em Portugal, as famigeradas «remissões» que provocavam artigos indignados na «Revista Militar»); só a Prússia aplicou plenamente o recrutamento geral obrigatório, que foi um dos factores do seu triunfo sobre a França — e só depois da guerra franco-prussiana foi realmente adoptado a nível europeu.

As últimas décadas do século XIX eram os anos do florescimento económico da Alemanha e da afirmação do militarismo bismarckiano. A lei de guerra do Império, planeada por Bismarck de modo a assegurar o incremento da militarização da Alemanha, encontrou no Reichstag a oposição dos deputados do Partido Social-Democrata Alemão (PSDA).

O militarismo é visto como «um resultado inevitável do sistema governamental e social dominante». A tese de Bismarck, que sustentava que apenas com um reforço do armamento se pode assegurar a paz, era fortemente criticada por levar à corrida aos armamentos por parte dos vários governos. No entanto, o apelo do PSDA na campanha eleitoral de 1887 vincava que o antimilitarismo não quer dizer renúncia à defesa nacional. Pelo contrário, exigia-se «o treino de toda a nação no uso das armas, a criação de um exército popular de que façam parte todas as forças do país para a defesa».

Por seu lado Engels preocupava-se seriamente com as consequências da escalada da agressividade militarista. Também em 1887, escrevia as que mais tarde foram chamadas «palavras proféticas»: «para a Prússia-Alemanha não há outra possibilidade de fazer uma nova guerra que não seja a mundial. E seria uma guerra de grandeza desconhecida até agora (...). Entre oito e dez milhões de soldados se aniquilarão mutuamente e além disso devorarão toda a Europa (...). Fome, epidemias, selvajaria generalizada, tanto das tropas como das massas populares, como consequência de uma aguda miséria»⁽⁵⁾. Em cartas a A. Bebel (1886) e a Lafargue (1889) Engels exprime grande apreensão sobre os reflexos catastróficos que uma tal guerra teria sobre o movimento operário.

A guerra seria inevitável, segundo Engels, a menos que fosse travada a progressão militarista. A solução estaria na passagem gradual dos exércitos permanentes a exércitos de milícia. É a tese que Engels defende numa série de artigos publicados em 1893 e reunidos sob o título «A Europa pode desarmar?», onde apresenta por assim dizer uma proposta concreta de reconversão dos exércitos permanentes em milícias, nos diferentes países europeus.

2. *A Segunda Internacional*

No Congresso Socialista de Paris que, em 1889, marca o início da Segunda Internacional, a questão militar representava um dos pontos mais importantes da discussão, de que deveria sair a atitude a tomar pela nova organização perante o militarismo e o perigo de guerra.

As posições de princípio, sobre as quais todos os participantes estavam de acordo, pouco diferiam das «tradicionais» da AIT: a guerra como resultado do modo de produção capitalista, o socialismo internacional como única condição capaz de assegurar a paz mundial, etc.

A mesma concordância não se verificou pelo que dizia respeito às atitudes concretas, tácticas, a adoptar pelo movimento socialista. As diferentes posições em relação ao exército representam no entanto apenas um aspecto da polémica, mais profunda, no seio da Segunda Internacional, entre os que consideravam possível a passagem do capitalismo ao socialismo de forma

⁽⁵⁾ F. Engels: *Introdução ao folheto de Borkheim sobre os patriotas de 1806-7* in F. E., *Temas Militares*, Ed. Estampa, Lisboa, 1976, p. 531.

pacífica e gradual, e os que, convencidos de que a burguesia não deixaria o poder sem uma luta violenta, combatiam a primeira tendência como oportunista.

A primeira tendência, através de Schippel e Bernstein, ataca a reivindicação da milícia como alternativa ao exército permanente. Bernstein pronuncia-se contra a ideia do armamento geral do povo, que não considera condigna do socialismo. Partindo embora de uma análise bem diferente também Kautsky acaba por chegar a posições semelhantes. Segundo Kautsky a força dos exércitos é tal que ao movimento operário não resta outra hipótese que a da luta com meios legais — o PSDA não deve portanto fazer propaganda no exército.

No entanto, Kautsky considerava necessária a luta antimilitarista e alertava para o facto que «a política do armamento agrava cada vez mais os antagonismos entre as nações... Para cada governo, o progresso dos armamentos a este ritmo precipitado torna-se cada vez mais insuportável mas nenhuma das classes dominantes procura a culpa de tudo isto na política mundial que elas próprias conduzem. Não podem vê-la nessa política porque ela constitui o último refúgio do capitalismo. Assim cada um atribui a culpa ao outro, os alemães aos ingleses, os ingleses aos alemães. Todos se tornam cada vez mais agitados e suspeitosos, o que constitui um estímulo para a prossecução da corrida aos armamentos com fúria cada vez maior, até ao ponto em que isto significará: melhor um fim de terror do que um terror sem fim» (*).

Perante o perigo real de guerra, realiza-se em Stuttgart, em 1907, o Congresso Extraordinário (VII) dos Partidos Socialistas, em que o ponto central da discussão é precisamente a luta contra o militarismo e a guerra. No Congresso, em que participam Bebel, Jaurès, Hervé e Lenin, emergem divergências, principalmente entre a esquerda revolucionária já liderada por Lenin e, por um lado, os anarquistas, por outro, os revisionistas. Lenin que definia as propostas dos anarquistas (greve geral para evitar a guerra) como «uma loucura heróica», classificava por outro lado de «cobardia oportunista» as posições de Noske e Vollmar, que consideravam inútil a luta contra a

(*) K. Kautsky: *La via al potere*, Laterza, Bari, 1969, págs. 150-155.

guerra, defendendo portanto que a Alemanha se devia preparar devidamente para esta eventualidade.

Sem entrar na questão da polémica sobre a quem cabe a responsabilidade de ter facilitado o avanço do nacionalismo e do militarismo na Alemanha, convém no entanto sublinhar que foi precisamente a questão militar que constituiu o detonador no desmembramento da Segunda Internacional.

Já no Congresso de Essen (1907) a divisão da social-democracia alemã parecia evidente e só as diligências de A. Bebel conseguiram protelar a ruptura. Mas, primeiro com a prisão e condenação de Liebknecht pelo seu escrito «Militarismo e antimilitarismo» — além do mais criticado por Bebel no Reichstag — e depois, finalmente com a aprovação dos créditos de guerra por parte do PSDA (1913 e 1914), a fractura da social-democracia alemã atinge proporções que se impõem na Internacional.

A esquerda da Internacional

A luta antimilitarista é, na Alemanha, conduzida pela ala esquerda da Internacional. Rosa Luxemburg e Karl Liebknecht, acusados de antipatriotismo, acabam assassinados devido ao seu activismo. Ao corajoso antimilitarista francês Jean Jaurès coubera, pouco antes, o mesmo trágico fim.

O peculiar socialismo de Jaurès não se integra porém em nenhuma corrente marxista, ficando portanto fora do âmbito do nosso tema. No entanto não queremos deixar de mencionar um ponto fundamental que ressalta do pensamento do socialista francês, através das suas propostas organizativas para o novo exército: Jaurès identifica na separação entre o exército e a sociedade a característica básica e necessária da instituição militar burguesa (?).

No exigente contexto da social democracia alemã é lógico o esforço teórico de Rosa Luxemburg, Karl Liebknecht e Franz Mehring no sentido de fundamentarem as suas posições políticas sobre a questão do militarismo e da guerra. É assim da esquerda da Segunda Internacional que nos chegam

(?) J. Jaurès: *L'Armée Nouvelle*, Editions Sociales, Paris, 1977, cap. XIV e XV.

os contributos teoricamente mais elaborados referentes à análise marxista da instituição militar de então.

Rosa Luxemburg já em 1898 dedica um capítulo de «Reforma Social ou Revolução?» ao tema «política alfandegária e militarismo»⁽⁹⁾.

Enquadrando-a na sua teoria do imperialismo, Rosa Luxemburg põe em relevo a tríplice função do militarismo no processo de desenvolvimento capitalista: 1) Instrumento de luta pelos interesses «nacionais» em concorrência com outros grupos «nacionais»; 2) O principal modo de investimento seja para o capital financeiro seja para o capital industrial; 3) Instrumento do domínio de classe interno sobre a população operária.

O mérito de Rosa Luxemburg neste âmbito, segundo os especialistas, consiste em ter realçado o aspecto económico da questão, insistindo precisamente sobre o papel desempenhado pelas despesas em armamento: «um mercado adicional, destinado a assegurar à produção capitalista uma procura que garante solubilidade»⁽⁹⁾.

Mais tarde, Rosa Luxemburg retoma a sua reflexão sobre o papel económico do militarismo na obra «Acumulação do Capital». As mais importantes funções do militarismo seriam, por um lado, a de permitir o ampliamiento do mercado mundial através da colonização de outros continentes; por outro, a de permitir a realização de mais-valia, isto é, a de constituir «um campo de acumulação».

Paralelamente à análise luxemburguiana, perspectivada segundo critérios prevalentemente económicos, e aliás bastante criticada no próprio campo marxista, a esquerda da social democracia alemã proporciona-nos sobre o tema militar análises de perspetivação claramente política como as de Karl Liebknecht e de Franz Mehring.

Liebknecht dedica à questão toda uma obra, «Militarismo e Antimilitarismo», em que se parte do princípio que o militarismo não é um fenómeno específico do capitalismo mas um aspecto comum a todos os ordenamentos sociais classistas⁽¹⁰⁾.

No entanto, na sua análise, o socialista alemão investiga e descreve as várias funções da instituição militar na sociedade capitalista da sua época.

(9) R. Luxemburg: *Scritti scelti*, Einaudi, Torino, 1975, págs. 92-134.

(9) Lelio Basso: Introdução a R. Luxemburg — *Scritti politici*, Editori Riuniti, Roma, 1967, p. 57.

(10) K. Liebknecht: *Scritti politici*, Feltrinelli, Milano, 1971, p. 81.

Para além da função de «defesa externa», identifica uma função interna que considera fundamental: a defesa do ordenamento social dominante, efectuada através da repressão directa ou indirecta (uso de soldados para substituir grevistas, inculcação ideológica reaccionária ao longo do serviço militar, etc.).

Quanto à questão milícia-exército permanente, Liebknecht considera a própria existência de exércitos permanentes uma ameaça para a paz, porque prepararia uma casta de pessoas para a guerra, desde a infância. Liebknecht numa interessante antecipação à recente definição de «complexo militar-industrial» chama a atenção para o perigo representado pelos «profissionais da guerra» e pelos fornecedores de armamento, «estritamente emparentados com as mais altas instâncias do Estado» e que «têm grande influência sobre as autoridades às quais respeita formalmente decidir da guerra e da paz»⁽¹⁾. Além disso, Liebknecht aponta nos «poderosos interesses expansionistas da indústria e do comércio, que podemos definir interessados numa guerra vitoriosa», um perigo para a paz.

Entre os pensadores marxistas da sua época, Franz Mehring faz a análise mais pragmática, embora hoje escassamente conhecida, sobre o tema milícia-exército permanente.

Mehring refere a oposição dos pensadores iluministas burgueses à «epidemia» — como dizia Montesquieu — dos exércitos permanentes e explica porque é vã essa campanha: os estados modernos têm necessidade imprescindível de exércitos regulares; estes são, aliás, os únicos que no sistema capitalista dão garantias de eficiência. Washington, que reconhecia as vantagens que lhe tinham sido oferecidas pela organização de tipo miliciano (guerra de independência americana) ansiava por ter à sua disposição um exército permanente. Pelo lado europeu, Carnot referindo-se às milícias afirmava: «Nada resiste ao seu primeiro assalto, mas logo que este se verifica difunde-se por toda a parte um afrouxamento da ordem, e se o inimigo devesse voltar, dependeria de ele fazer uma carnificina total.» Com efeito, em 1793 consegue organizar um exército eficiente mas só através da fusão com os velhos regimentos.

⁽¹⁾ Idem, p. 144 e seguintes

Mehring pela primeira vez na análise marxista historiciza devidamente o problema da organização militar enfrentando também o aspecto disciplinar. «Milícia ou exército permanente é uma questão de organização de exércitos, e a alma de toda a organização é a disciplina. Considerada no plano puramente teórico, a disciplina da milícia, a disciplina que brota da mais estreita comunidade de trabalho e de vida é infinitamente superior à disciplina dos exércitos permanentes, à disciplina obtida com os meios da instrução militar e do rigor.» Mas Mehring sublinha que essa comunidade de trabalho e de vida «só se pode criar através do desenvolvimento histórico; onde este falta, a milícia é inferior ao exército permanente»⁽¹²⁾.

As propostas de Engels em «A Europa Pode Desarmar?» pecariam assim, para Mehring, do optimismo característico do período em que foram expressas, enquanto qualquer milícia organizada pela burguesia teria necessariamente um cunho de classe oposto ao da desejada milícia socialista.

Uma avaliação global da importância de Mehring na história do pensamento marxista deverá sublinhar nele o peso do conhecimento das formulações de Clausewitz — nomeadamente a famosa relação guerra-política — de que o socialista alemão representa uma mediação para Lenin⁽¹³⁾.

3. A Terceira Internacional

A Revolução Russa

Se o movimento socialista alemão — com Engels, Rosa Luxemburg, Liebknecht, Mehring — produziu, no âmbito marxista, as teorizações mais elaboradas sobre a questão militar na sua época, o marxismo russo — com Lenin e Trotsky —, confrontado com a preparação e defesa da revolução, é fortemente marcado pelo impulso exercido pela *praxis* sobre a teoria, num espaço histórico em que pela primeira vez se proporcionava a verificação de propostas e ideias que, sobre as Forças Armadas, as organizações europeias do proletariado vinham defendendo desde o século anterior.

⁽¹²⁾ F. Mehring in F. Battistelli: *Esercito e società borghese* — antologia — Savelli, Roma, 1976, págs. 231-140.

⁽¹³⁾ Ver C. A.: *L'Influenza del Von Krieger di Clausewitz sul pensiero marxista da Marx a Lenin*, in *Rivista Storica del Socialismo*, 1965, n.º 25 e 26.

Toda a actuação de Lenin em relação às Forças Armadas se baseia na convicção de que elas constituem, do ponto de vista interno, um instrumento na luta de classes: na fase de contenda entre burguesia e proletariado pelo poder há que subtrair esse instrumento à influência exclusiva da burguesia. Daí a importância atribuída por Lenin ao trabalho político no exército, confirmada pela insurreição de 1905 com os exemplos de Odessa e do couraçado «Potemkin».

A visão das Forças Armadas como um instrumento leva a abandonar um determinado tipo de organização, mais democrático — a milícia —, como um fim em si. Na questão milícia-exército permanente, Lenin, como Mehring, sublinha que a instituição da milícia por si só não oferece quaisquer garantias ao proletariado. Em suma, não é o tipo de organização e respectivas regras internas que definem o papel político — progressivo ou não — das Forças Armadas mas sim o modo de relacionamento civil-militar, ou seja, a direcção e actuação política real das Forças Armadas.

Aliás, a reivindicação de uma milícia de tipo proletário, capaz de servir os interesses da nova classe é possível apenas em situações objectivamente avançadas do ponto de vista revolucionário. É o caso da Rússia meses antes da revolução de Outubro: criavam-se nas fábricas milícias operárias pagas pela própria administração, enquanto consideradas serviço público — zona de Nizhni - Novgorod.

A passagem do «ideal» da milícia em constatação da necessidade de um exército permanente, regular, foi no entanto, na Rússia da revolução, uma transformação de certo modo dolorosa.

A guerra que enfuriava pela Europa envolvia a Rússia, malgrado a vontade e as necessidades do novo poder revolucionário, a braços com ingentes problemas económicos, sociais e políticos internos. Só a frente de combate russo-alemã tinha cerca de 1500 quilómetros. A única força capaz de resistir organizadamente às ameaças externas era ainda, apesar de tudo, o velho exército cujo corpo de oficiais não oferecia qualquer garantia de fidelidade ao novo governo. A experiência militar dos bolcheviques reduzia-se praticamente à experiência insurreccional, inadequada à complexidade organizativa requerida por umas Forças Armadas a nível de Estado.

A tarefa de construção de novas Forças Armadas adequadas à transição para o socialismo revelava-se particularmente laboriosa. Perante os quadros do partido que se opunham à criação de um exército permanente por ser este a forma organizativa típica da burguesia, Lenin argumentava

que «a questão não é a da forma de organização militar, mas a da sua essência social e do seu objectivo, os quais se determinam pelo sistema social» (14).

O objectivo político é, afinal, o que determina a caracterização dos exércitos, como das guerras. Lenin considerava, como Clausewitz, que «a guerra é a continuação da política por outros meios» (15) e que, portanto, o carácter revolucionário ou reaccionário de uma guerra depende «de qual a classe que conduz a guerra, de que política a guerra é a continuação» (16). Assim, uma guerra de libertação *nacional* não só é possível (ao contrário do que considerava R. Luxemburg) como revolucionária; uma guerra que é o prolongamento de uma política imperialista é uma guerra reaccionária, por mais «democráticas» que sejam as normas de disciplina militar do exército que a conduz.

As vicissitudes por que passaram as Forças Armadas da jovem república soviética foram numerosas e complexas, até ao fim da Grande Guerra e da Guerra Civil. Sucessivamente, os anos de transição do Exército Vermelho para a situação de paz caracterizaram-se por uma laboriosa discussão teórica política, em que se distinguiram Trotsky e a chamada «oposição militar».

No seu cargo de dirigente do Conselho Militar Revolucionário, Trotsky teve também que enfrentar os defensores da organização guerrilheira, hostis ao exército permanente, acusando-os de sustentarem uma «manifestação do pensamento político e da falta de reflexão da «inteliguénzia» pequeno-burguesa» (17). No entanto Trotsky, mais tarde, na discussão sobre a construção do novo exército era defensor da passagem ao sistema miliciano.

A reforma militar de 1924-25 decidia a transição para o sistema misto de construção do exército: territorial e regular. A necessidade de reduzir as despesas militares face à prioridade atribuída à criação da indústria pesada levou a que, em finais de 1925, mais de metade de todas as divisões de Infantaria tivessem passado ao regime territorial (ou miliciano).

(14) Yuri Korabliov: *Lenin, criador das Forças Armadas da URSS*, Ed. Progresso, Moscovo, 1976, p. 54

(15) V. I. Lenin: *Il programma militare della rivoluzione proletaria in Opere Scelte*, Editori Riuniti, Roma, 1970, págs. 673-683.

(16) V. I. Lenin: *La rivoluzione proletaria e il rinnegato Kautsky in Opere Scelte*, págs. 1179-1184.

(17) J. Ellis: *Os exércitos na revolução*, Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1976, p. 81.

Trotsky, destituído do seu cargo no CMR em 1925 (substituiu-o Frunze) e seguidamente afastado do país por Stalin, fará mais tarde, na obra «Revolução Atraiçoada»⁽¹⁶⁾, uma sua interpretação crítica sobre a evolução do Exército Vermelho. Trotsky, que tinha sido acusado de querer subtrair o exército ao controlo do poder político, acusa por sua vez Stalin de pretender afastar o exército da população, ao impor a redução do número de divisões territoriais, aproveitando a subida de Hitler ao poder. Medidas como a reintrodução dos graus hierárquicos — que se sobrepujaram à patente revolucionária de Soldado do Exército Vermelho —, a substancial melhoria da situação económica e social dos oficiais, são vistas por Trotsky como formas destinadas, por Stalin, a «restabelecer o corpo de oficiais em todo o esplendor burguês». De um ponto de vista diferente, Tukachevsky, então chefe do efectivo do exército, sustentava que «o restabelecimento de graus criava uma base mais estável para os quadros do exército».

Sem discutir se as críticas de Trotsky a Stalin são ou não fundamentadas (mas também sem esquecer a repressão que entre 1936 e 39 se abate sobre o Exército Vermelho em proveito pessoal de Stalin) podemos, no entanto, relevar os factos seguintes:

- Coexistência do sistema regular e do sistema de milícia, embora com crescente predomínio do primeiro sobre o segundo.
- Aumento do peso social do corpo de oficiais e paralela aproximação e identificação política entre élites civis e militares.

A soma global é, a nível das relações civil-militares, o controlo civil-político sobre o elemento militar.

O antifacismo europeu: Togliatti e Gramsci

A partir da «Marcha sobre Roma», entra em rápida incubação o movimento fascista que sob várias formas irá alastrar pela Europa, constituindo desde logo um perigo antioperário reconhecido em geral pelas organizações marxistas.

(16) L. D. Trotsky: *La rivoluzione tradita*, Savelli, Roma, 1972, págs. 192-206.

No entanto é muito controversa a linha adoptada pela Internacional para obstacular o avanço do fascismo, principalmente pelo que se refere ao VI Congresso (1928). Sob a influência de Stalin é sancionada a categoria do social-fascismo, aplicada às organizações sociais-democratas que tinham ficado ancoradas à Segunda Internacional. Prevalece a linha sectária que define como inimigo mais perigoso a social-democracia e, no seio desta, a ala esquerda. Assim, nos anos sucessivos, a política da Terceira Internacional é marcada pela tática da «classe contra classe» e pela tese do «social-fascismo», de que resulta uma forte hostilidade contra qualquer tendência de esquerda não comunista e conseqüente fragmentação das forças a opor ao fascismo cuja força acaba por ser subavaliada.

As teses do VI Congresso pelo que diz respeito ao exército decalcam as já tradicionais da luta contra o militarismo mas, por outro lado, apresentam aspectos ambíguos. Todas as reivindicações democráticas parciais feitas pelo proletariado nos Estados imperialistas devem ter como finalidade não a «democratização» do exército mas a sua «decomposição»⁽¹⁹⁾. Sublinha-se a nova tendência, mesmo nos países paladinos do serviço militar obrigatório, para a formação de exércitos profissionais. Apesar de se reconhecer que o serviço militar obrigatório oferece certas garantias ou vantagens, o VI Congresso recomenda que os comunistas, num Estado burguês, não devem defender a aplicação deste sistema de preferência ao outro. Mau grado se reconheçam algumas dificuldades chegam-se a alimentar ilusões derivadas de uma interpretação mecanicista da realidade: dado que os exércitos profissionais são constituídos principalmente por «elementos proletários (desempregados) e camponeses pobres», isso constituiria uma base útil para «trabalhar a massa destes soldados» em vista de ganhar parte da instituição militar para a causa do proletariado.

Com a subida ao poder dos nazis na Alemanha, a orientação da Internacional (Komintern) é posta sobre o fogo de duras críticas no seio do movimento comunista. O relatório de Dimitrov ao VII Congresso (1935), atacando o sectarismo dos partidos da Internacional e a subavaliação do perigo fascista, assinala uma viragem histórica, assumida depois pela organização comunista internacional. O segundo relatório — sobre a guerra e as tarefas

(19) F. Battistelli, op. cit., págs. 291-303. Ver também Aldo Agosti — *La Terza Internazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1976, págs. 973 e seguintes.

da Internacional — é apresentado por Togliatti, que integra o discurso de Dimitrov numa perspectiva concreta em que o principal objectivo do momento é considerado a luta pela paz.

O dirigente comunista italiano identifica duas características como fundamentais nos exércitos burgueses da época: por um lado, a sua natureza de massa; por outro a tentativa de controlo sobre ele através da fascização, com a qual a burguesia procura neutralizar a contradição ínsita na natureza de massa do exército.

Depois de um breve período em que os teóricos militares europeus acalentaram a tese de que a guerra poderia ser conduzida apenas por pequenos exércitos profissionais fortemente armados, nota Togliatti, voltam a impor-se os exércitos de massa. Tarefa dos comunistas deve ser a de conduzir no exército um trabalho de massas com o fim de opor o exército ao fascismo. Assim, concretamente, segundo Togliatti, é necessário lutar para a democratização do exército, com a extensão aos soldados de todos os direitos políticos, na convicção de que a «livre expressão da vontade dos soldados não poderá senão obstacular os planos de guerra da burguesia e do fascismo»⁽²⁰⁾. Não se trata portanto de uma reivindicação que visa apenas a instauração formal de certas regras democráticas — em que converge com análogas reivindicações da esquerda não marxista — mas que tem também como objectivo dar peso, na instituição militar, à vontade política dos soldados que, como trabalhadores fardados, representariam os interesses da paz.

A viragem marcada pelo VII Congresso, no sentido de uma abertura face às organizações democráticas burguesas irá consubstanciar-se na criação de frentes populares contra o nazi-fascismo. A nova política encontra forte apoio por parte do grupo do PCI, onde emergia a figura de Gramsci então encerrado nas prisões fascistas, o que o não impediu de elaborar, nas condições mais adversas, uma obra teórica geralmente considerada a mais rica do marxismo europeu ocidental. Na reflexão gramsciana a questão militar ocupa um espaço teórico importante — pela atenção que Gramsci lhe dedicou e pela influência que exerce sobre as análises marxistas posteriores.

(20) P. Togliatti: *Opere*, Editori Riuniti, Roma, 1973, págs. 793-797.

No quadro da sua pesquisa sobre as relações de força e sobre a questão da hegemonia, Gramsci procura compreender o papel dos militares nos períodos de crise orgânica, ou seja, de crise de hegemonia da classe dirigente ⁽²¹⁾. Quando as instituições *representativas* dos grupos sociais (partidos) deixam de ser reconhecidas como tal por parte dos próprios representados criam-se situações de conflito não só no âmbito dos partidos mas em todo o organismo do Estado. É nestes períodos de crise motivada não só por causas económicas mas sobretudo políticas — que residem na falência do projecto de direcção por parte das classes dirigentes e/ou no crescimento revolucionário dos movimentos de massa — que se reforça o poder e o peso político da burocracia civil e militar, da Igreja e da alta finança, em prejuízo dos tradicionais organismos de expressão política (partidos). Segundo Gramsci, ao examinar estas situações muitas vezes não se avalia devidamente o factor burocrático civil e militar, pois seria necessário conhecer não só os elementos componentes, de facto, da burocracia civil e militar, mas as camadas sociais em que essa burocracia é habitualmente recrutada. Gramsci identifica, na Europa do seu tempo, a pequena e média burguesia rural como o principal estrato social de proveniência da burocracia militar e civil. E o peso do elemento militar na vida do Estado depende não só da importância do factor técnico-militar, mas da «influência e peso da camada social em que o elemento técnico-militar (especialmente oficiais subalternos) tem a sua principal origem» ⁽²²⁾.

A razão do apego e aptidão do pequeno e médio burguês rural à burocracia civil e militar é localizada por Gramsci em parte a nível das superestruturas derivantes da forma de produção agrícola. Por outro lado, as relações intra-burguesas levam as camadas pequena e média a exercerem a sua influência sobre a «classe alta» através da penetração no aparelho militar.

Particularmente fecunda do ponto de vista político-militar é a formulação de Gramsci sobre o *cesarismo*. Interessado na compreensão do fenómeno que leva ao aparecimento de uma *figura carismática*, Gramsci pensa que o cesarismo exprime uma situação de impasse, em que as forças em luta se equilibram de tal modo que não existe possibilidade de vitória de

⁽²¹⁾ A. Gramsci: *Noterelle sulla politica del Machiavelli*, in Quaderni del Carcere, Einaudi, Torino, págs. 1602-1613.

⁽²²⁾ A. Gramsci, op. cit., p. 1605.

uma delas, mas de destruição de ambas. Neste caso, pode intervir uma terceira força, «cesarista» como aconteceu na Itália depois da morte de Lorenzo il Magnifico ou no mundo antigo com as invasões dos bárbaros ⁽²³⁾.

Mas a intervenção desta força, se é sempre uma solução arbitrária, nem sempre tem o mesmo significado histórico. Pode vir no sentido de favorecer o triunfo das forças progressivas, mesmo impondo o preço temporário de certas limitações e compromissos — é o «cesarismo progressivo»; se vai no sentido de apoiar as forças regressivas, trata-se de «cesarismo regressivo». Ao primeiro caso pertencem César e Napoleão I; ao segundo, Napoleão III e Bismarck.

Gramsci no entanto observa que «cesarismo» é «uma fórmula polémica-ideológica e não um cânone de interpretação histórica», e pode assumir vários aspectos, inclusive o de uma «solução cesarista mesmo sem um César, sem uma grande personalidade «heróica» e representativa». Perante a instalação do fascismo na Europa, Gramsci vê «o cesarismo moderno mais como policial do que militar». (Pelo que diz respeito a Portugal, poderíamos classificar, talvez, o salazarismo de cesarismo *regressivo* de tipo policial, e a intervenção do MFA de cesarismo *progressivo* de tipo militar.)

O marxista italiano não descuida a reflexão sobre o aspecto técnico-militar malgrado as dificuldades postas pela falta de dados. Já lhe é claro que «a técnica militar, em alguns dos seus aspectos, tende a ser independente do conjunto da técnica geral e tornar-se uma actividade à parte, autónoma» ⁽²⁴⁾. Daí, uma transformação substancial: até à Guerra de 14-18, a potência militar de um Estado podia calcular-se na base da potência económica (industrial, agrícola, financeira, técnico-cultural); depois da guerra este cálculo já não é possível, pelo menos com igual exactidão. A Gramsci faltam os exemplos concretos para ilustrar esta ideia mas hoje podemos completá-la, citando os casos bem conhecidos de alguns dos principais produtores de petróleo. Meios financeiros excepcionais, que não correspondem a um equivalente desenvolvimento económico nacional, permitem que certos países possuam armamento superior ao de outros bastante mais desenvolvidos.

Ao considerar a obra de Gramsci não podemos no entanto perder de vista que a reflexão (particularmente rica sobre a história italiana) tem como

⁽²³⁾ A. Gramsci, op. cit., págs. 1619-1622.

⁽²⁴⁾ Idem, págs. 1622-23.

objectivo estabelecer qual a acção dos comunistas nas particulares condições do ocidente capitalista, onde o poder se exprime não só a nível do Estado, da «sociedade política», mas fundamenta-se no predomínio de classe, estrutural e superestrutural, exercido a nível da «sociedade civil». O poder torna-se também uma questão de hegemonia.

Neste contexto, a novidade gramsciana consiste não só em ter acentuado a importância do factor ideológico em relação à hegemonia, mas em ter aberto o caminho para a interpretação dos múltiplos papéis desempenhados pelo próprio aparelho repressivo. Que a Escola ou Igreja funcionassem como difusores da ideologia dominante era facilmente constataável. Mas que a instituição militar e o aparelho repressivo representassem fonte e reduto ideológico na criação e reprodução do *consenso*, é questão, lançada com Gramsci na reflexão marxista, que deixará de ter como tarefa apenas considerar os problemas inerentes à necessidade de tornar fisicamente neutro o «elemento armado», passando a atender também às questões postas pela instituição militar como organismo social, dotado de uma própria especificidade.

Maria Carrilho

Licenciada em Sociologia pela Universidade de Roma
Bolseira do INIC

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESPAÇO RURAL

— TEMA DE PROJECCÃO NACIONAL —

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESPAÇO RURAL
— TEMA DE PROJEÇÃO NACIONAL —

«...nas florestas solenes há o culto da eterna, íntima força primitiva. Na serra, o grito audaz da alma cativa do coração, em seu combate inulto.»

Antero de Quental

Toda a política de reordenamento agrícola, ou de reestruturação rural, ou seja qualquer outra designação que lhe queiram conferir, não atingirá os objectivos que se propõe atingir, se desligada de um contexto de planeamento físico e de ruralismo que se impõe promover à luz do verdadeiro espírito do progresso e da promoção rurais.

A estrutura do mundo rural e agrícola implica indeclináveis afinidades com a tarefa do desenvolvimento económico do território, se levarmos em conta que aquele espaço — físico e biológico — cobre a maior parte do território nacional. Deste País onde até ao momento, e em moldes de exclusivismo, todas as atenções têm, na maioria dos casos, sido dirigidas para as manchas urbanas — e em particular para as grandes e explosivas cidades — em ordem aos investimentos públicos (e privados), aos centros industriais, à generalizada concretização das exigências de equipamento social e de infra-estruturas básicas, às preocupações em matéria de planeamento urbano, à regulamentação de todo o género, etc., etc.

Nos explosivos centros urbanos gerou-se, assim, uma grave e desequilibrada concentração de poderes e de sistemas a todos os níveis, acarretando problemas de superpopulação, de correlação de forças e de egocentrismo decisivo e, mais do que isso, de fixação instável de estratos populacionais que, oriundos do meio rural e agrícola, aí se alojam em péssimas condições — por vezes bem piores que as até então vividas nas aldeias —, se sentem na maioria frustrados e inadaptados por falta de adequada formação profissional, por desilusão e, até, por saudosismo. Tudo isto, a juntar a um factor moral — família na povoação, o seu chefe na cidade — aqui imanizado para

o aventureirismo, para o abandono do aconchego familiar, para a própria «féria» que amiúde é totalmente devorada pela atracção sedutora da vivência urbana.

Entretanto, as extensões agrícolas e florestadas, as vilas, as aldeias, cada vez mais abandonadas, não constituindo pólos ou fontes de atracção económico-social que justifiquem a fixação humana, sem estruturas de base e de equipamentos sociais que impeçam a desordenada fuga para as cidades, sem comunicações capazes e suficientes (que têm provocado o estrangulamento económico e que têm evitado a indispensável relação interconcelhia), isentas de eficientes meios de comunicação social, etc., etc., também cada vez mais vão, por isso, ficando progressivamente desertificadas, menos produtivas e desenvolvidas, menos capazes de representar, como efectivamente deveriam representar, um dos factores potenciais e poderosos que possuímos, quer em valor humano, quer em riqueza de subsolo — que em verdade as temos, mas sempre inexploradas ou falhas de incentivos de encorajamento —, quer em manancial agrícola, pecuário e florestal, quer ainda em técnicos que, em elevados contingentes, se concentram também nas cidades, operando em gabinetes e atrás de confortáveis secretárias, em vez de directamente actuarem no campo e nas aldeias, onde aliás tão necessários seriam...

E vem isto a propósito de um corolário bem verdadeiro: sem povoamento harmónico e equilibrado, não se justificam razões de desenvolvimento. Ora o desejável crescimento económico, seja ao nível da agricultura, seja ao nível do restante espaço rural, está claramente impossibilitado de efectivamente se considerar solúvel, sem que simultaneamente se proceda a um equilibrado, homogéneo e geograficamente bem localizado povoamento. Povoamento este que haverá de estar naturalmente integrado em comunidades perfeitamente organizadas, equipadas e apoiadas pelos indispensáveis centros agrícolas e comunitários.

Impõe-se, para tanto, um efectivo, mas paralelo, equacionamento de um autêntico plano de ruralismo, o mesmo é dizer de uma bem esquematizada política de bem-estar rural que abranja o todo territorial. Bem-estar esse que envolva, para além das inegáveis providências de ordem económica e social, uma simultaneidade de execução de equipamentos e de reconversão de estruturas, uma fixação harmónica e eficientemente bem canalizada da população e sua conseqüente mentalização e dinamização, uma educação cívico-escolar apropriada, uma sistematização de técnicas agrícolas intensivas e esclarecedoramente acompanhadas, um melhor nível de vida,

uma vivência habitacional compatível com as exigências inerentes a uma habitabilidade actual, uma industrialização desconcentrada e propulsora do arranque para o desenvolvimento, uma malha viária adequada e suficiente para a circulação das correntes produtoras da economia, uma eficaz — e não mistificada — política de saúde e de segurança social, etc.

Temática esta que envolve, muito naturalmente, um imponderável interesse nacional. Interesse nacional, porque em si encerra um conteúdo de crescimento económico e social, ou seja a elevação do teor da qualidade de vida de todos os portugueses.

A acrescentar às razões enunciadas, e para além de outras carências melhor ou pior superadas nas cidades — mas infelizmente persistentes no campo —, impõe-se, como veio motor das correntes comerciais e como libertação total da vasta trama de intermediários, levar por diante a criação de mercados-gare regionais, onde necessária e intimamente serão os produtores considerados como participantes activos.

Também a formação de cooperativas de «habitat» rural, de associações de economia mista, de diversas formas de associativismo, de empresas de financiamento à construção — independentemente dos apoios financeiros a prestar às actividades primárias —, os incentivos fiscais, etc., constituem medidas prioritárias a estabelecer desde já.

O que se pretende, afinal, propor, é que tanto as populações rurais como as agrícolas se fixem, em justa e equilibrada medida, nesse vastíssimo espaço territorial que é a mancha rural — e onde, apesar de tudo, ainda vive quase metade da nossa população — em condições, senão iguais, pelo menos semelhantes às vividas pela população do meio urbano.

Mas não esqueçamos que no espaço rural se podem observar dois escalões populacionais algo diferenciados quanto ao respectivo «habitat»: um, predominantemente agrícola, que da e para a agricultura vive; o outro, efectivamente também rural, mas praticamente alheado das tarefas campestres, cuja actividade principal se insere nos escalões secundário (indústria), terciário (serviços) e mesmo até no quaternário. Cada um deles constitui, porém, um importante vector de força, razão por que, um e outro, formarão um binómio de poderosa influência no objectivo desenvolvimento e promoção rural. Por outro lado, entre a cidade e o campo haverá de coexistir o processamento das chamadas unidades-troca, sem as quais todo o País ficará estrangulado. A cidade não pode viver isolada do campo, como

que em regime de auto-suficiência e como que tão-só apoiada nas importações externas. Mas nem o campo pode subsistir alheado da cidade. O trínomio população-economia-território tem de formar uma trilogia que não podemos desprezar, sob pena de nos iludirmos em matéria de conceitos económicos e sociais.

De outro modo, a estrutura económica e social da metrópole dificilmente rumará pelo desejável caminho do crescimento, se apenas apoiada na cidade ou em vagas e dispersas manchas agrícolas do País.

O espaço agrícola e rural constitui, pois, a mola fulcral do desenvolvimento integral do todo nacional.

Todavia, cabe aqui lançar outro grito de alarme, pese embora a possível contestação dos economistas e dos técnicos agrários. É que um plano de desenvolvimento global, isto é, abarcando os diferentes escalões de actividade — naturalmente neles se integrando o sector primário e, neste, as zonas de intervenção da reforma agrária —, não poderá, como até aqui se tem processado, apoiar-se tão-somente numa base de desenvolvimento económico, alheando-se, ou desligando-se, de um simultâneo e indispensável planeamento físico regional. Nem pode menosprezar os planos de ruralismo e de ordenamento agrícola que, para esses espaços territoriais, são fundamentais. E todos estes planos estão, iniludivelmente, dependentes e interligados uns com os outros. Abstrair, desligar, isolar este plano daquele é o mesmo que andar a jogar-se aos planos. É quase aceitar-se a utopia...

De outro modo não se conseguirão implementar as indiscutíveis formas e modelos de povoamento, de industrialização, de esquematização de equipamentos sociais; não se poderá assegurar uma estratégica rede de estradas interconcelhias e inter-regionais; não se poderá, ainda, evitar que cada unidade concelhia opere isoladamente e a seu bel-prazer, relegando para plano secundário o interesse global do respectivo território; não se obstará à grave estagnidade e aos perniciosos desequilíbrios regionais, etc., etc. Assim, dificilmente se atingirá o almejado desenvolvimento nacional.

E a continuar tal estado de coisas, uma vez mais as aldeias permanecerão atrasadas e letárgicas, como antanho citava Ramalho nas «Farpas», continuando elas a pagar para a Polícia, para os Tribunais, para a Guarda Republicana, para os Liccus, para a Assistência, sem que para elas alguém pague seja o que for...

E a manter-se essa situação — que é de facto de capital importância para o contexto nacional — a população rural e agrícola, que constitui a maior das potencialidades que a Nação encerra, continuará a emigrar para as cidades ou, pior ainda, para o estrangeiro. E assim se vai, pouco a pouco, desertificando progressivamente o território rural que, apesar da mecanização e das demais técnicas agrícolas, frequentemente faz sentir uma imperiosa carência não só de mão-de-obra a todos os níveis, como também de técnicos e, até, de intelectuais.

Outro tema que dificilmente se poderá abordar, ainda que em breve parágrafo (mas que de igual modo encerra relevância nacional), é o que se reporta ao sector da habitação e da renovação aldeãs, já que a casa constitui, como é sabido, a célula primordial da vida familiar e da fixação humana.

A realidade é que quando entre nós se aborda o problema habitacional este é, incontinentemente, referido no âmbito urbano. O mesmo se poderá dizer, quando se discutem os problemas do urbanismo. Significa isto que, intencionalmente ou por falta de conhecimento sobre as realidades das prementes carências exigidas pelo mundo rural, em verdade o vastíssimo território não urbano tem sido alijado da conjuntura nacional, como se houvesse vergonha de corajosamente enfrentar os inúmeros problemas económicos e sociais que aí, em moldes crescentes, se vão sentindo e avolumando. Parece, até, que essas necessidades, esse mal-estar permanente, esse pernicioso subdesenvolvimento nada têm a ver com a complexa estrutura do planeamento económico e físico do território nacional. E assim é que o alheamento que se tem votado à coisa rural se assemelha a uma doença que poucos pretendem tratar com a devida acuidade e urgência.

Mas nesse imenso e produtivo mundo, e tal como se processa no ambiente urbano, é inadiável promover-se uma verdadeira política de fomento habitacional — e não só esta —, uma concreta esquematização de sistemas de higiene e de saneamento básico, um cabal programa de equipamentos e de infra-estruturas colectivas e, fundamentalmente, um necessário ordenamento do espaço físico e social. No entanto, e contrariamente ao que se passa no meio urbano, o ambiente rural não enferma de uma carência de alojamentos, pelo menos no aspecto quantitativo. Enferma, isso sim, pelo desesperante aspecto qualitativo. Com efeito, a quantidade do parque habitacional existente nesse ambiente é mais do que suficiente para as necessidades e previsões. A qualidade, essa, é que importa ter em atenção, dadas as

graves deficiências de estruturas, de salubridade, de conforto, etc., que as habitações rurais apresentam. Donde porque haverá de ser organizada uma intensiva campanha para que tais habitações sejam reconvertidas, reconvertimentadas, por vezes ampliadas, reequipadas e dotadas de instalações higiénicas, por forma que venham a ficar dotadas de conforto e de condições vivenciais coerentes e exigidas pela função habitar.

Grande parte das aldeias, desde que possuidoras de potencialidades naturais susceptíveis de desenvolvimento, terão de ser renovadas e saneadas, incluindo a mencionada beneficiação das habitações, no sentido de serem transformadas em comunidades perfeitamente organizadas e socialmente equipadas.

Evidentemente que não pode o Estado revivificar e renovar os milhares de aldeias disseminadas pelo País afora, tendo-se até em conta que muitas delas, por inertes, por depressivas, por despovoadas, por isentas de factores potenciais e por desarticuladas do conjunto concelhio, não justificam que aí se venham a desenrolar operações de reconversão estrutural. Não são poucas, portanto, as aldeias que constituem, face aos motivos invocados, verdadeiros cancro do mundo rural. Cancros esses que na realidade se impõe remover para, dentro do possível, se poder organizar a concentração populacional, e não a sua dispersão, como aliás tem sido largamente fomentado.

Para tanto, haverão de ser observadas naturais cautelas de ordem sociológica, aquando da provável extinção desses aglomerados, já que as respectivas populações terão de ser antecipada e convenientemente elucidadas, amparadas e financeiramente apoiadas para efeitos da sua mudança, em muito melhores condições, para uma aldeia vizinha renovada.

O que importa referir, é que no seio dos vários concelhos urge seleccionar os aglomerados populacionais que, mercê das inerentes potencialidades que porventura encerrem e que mercê dos equipamentos sociais e das infra-estruturas de base que acaso dispõem, venham a ser reconvertidos em aldeias-centro, necessariamente dotadas de todos os requisitos indispensáveis e apropriados à função que lhes irá ser cometida. Função essa que naturalmente requererá, em medida prioritária, a canalização de certas acções indispensáveis ao desenvolvimento urbanístico e comunitário, para que venham a exercer uma efectiva posição de nós de apoio concelhio e regional.

Aldeias-centro que em curto prazo derivarão em centros urbanos de apreciável importância, porque tornadas pólos de atracção dos espaços envolventes e porque transformadas em importantes núcleos de apoio da estrutura rural renovada.

Aldeias-centro que virão a exercer muito maior influência que algumas das actuais sedes concelhias, visto que algumas destas sedes pouca notoriedade emprestam no campo socioeconómico e já que amiúde se definem pela apresentação de situações de inércia e decrepitude.

Aldeias-centro onde, paralelamente às acções de renovação urbana e de reequipamento social e colectivo, se instalarão os fundamentais centros de formação profissional, os parques de máquinas, as associações de convívio e recreio, os complexos desportivos e outros serviços que respondam à força catalisadora que importa conferir-lhes adentro da escala do desenvolvimento e da promoção rurais.

Aldeias-centro essas onde, em seu redor e num raio de acção aproximado de dez a quinze quilómetros, gravitarão as povoações depressivas e inertes, cujas populações possivelmente se irão voluntariamente mudando para as aldeias-centro mais aproximadas, desde que convenientemente apoiadas, técnica e financeiramente, pelos competentes serviços estatais.

É esta uma forma assaz simples e socialmente frutuosa de se resolver não só a tarefa de as populações rurais e agrícolas alcançarem uma melhor qualidade de vida, como também de se organizar uma conveniente concentração populacional, quando inseridas na formação física e biológica de verdadeiros centros urbanos de feição rural.

Aldeias-centro que simultaneamente a si chamarão a implementação de unidades industriais, logo uma mais ampla fixação de grande parte da população delas oriunda que havia emigrado para as cidades, aqui vivendo, na maior parte, em condições de frustração, de inadaptação, de saudosismo, de habitação precária, etc., etc.

Ora acções desta natureza, quando naturalmente apoiadas por capazes planos de ordenamento físico e por programas de valorização económica e social, tornarão definitivamente possível desenvolver o território rural e agrícola que, como é sabido, cobre nove décimos do espaço nacional. Por outro lado, tornarão possível evitar as graves e incontroladas hordas de êxodo rural e agrícola. Mas, por outro lado ainda, as grandes e explosivas cidades de Lisboa e Porto virão a ser beneficiadas pela correspondente criação e

desenvolvimento das aldeias-centro e pela reestruturação do espaço rural, uma vez que se libertarão de, dia após dia, terem de receber enormes contingentes de imigrados rurais que para elas se deslocam continuamente na miragem sedutora da vida urbana, por parecer oferecerem empregos mais estáveis e muito melhor remunerados e uma qualidade de vida mais apetecível. Contingentes esses dia-a-dia mais engrossados, que exigem aos grandes centros urbanos cada vez mais alojamentos, mais transportes, mais equipamentos, mais infra-estruturas, maior expansão territorial. Que obrigam as respectivas administrações à criação de mais cidades satélites, de mais cidades dormitórios, de mais bairros periféricos e à quase pacífica aceitação de bairros de lata e de construção clandestina. Cidades essas problema, cidades que não deveriam merecer — como se tem erradamente conduzido — planos de expansão urbana, mas antes uma contenção de expansão, à custa da criação de novos centros urbanos em vilas ou aldeias periféricas adentro das respectivas regiões.

Consequentemente, não pode esse vastíssimo espaço rural continuar, como até aqui, a estar sujeito a uma quase forçada intenção de desertificação, em favor da expansão desenfreada dos dois grandes centros metropolitanos de Lisboa e Porto. Um tal espaço rural, no contexto do território nacional, tem, tal como o espaço urbano, de ser fisicamente organizado, equipado, infra-estruturado, industrializado e harmonicamente povoado. À respectiva população, dentro do possível, dentro do aconselhável e dentro da capacidade de resposta à criação de empregos e à necessidade de mão-de-obra (qualificada ou não), tem de ser garantida uma qualidade de vida idêntica à propiciada à sua congénere urbana. De outro modo, toda a população rural continuará a sentir-se sacrificada e abandonada e continuará, daí, a ser apodada de subdesenvolvida, de economicamente desfavorecida e de socialmente segregada do conjunto português.

E a realidade é que o homem rural, se convenientemente mentalizado, se razoavelmente instruído e educado, se efectivamente fruir de capazes e de suficientes equipamentos, se necessariamente incentivado e apoiado, se potencialmente inserido num escalão de vida material e social francamente favorecido, logicamente que se tornará um extraordinário cooperante e um eficiente impulsionador do crescimento económico e social da nação. Aliás, a história vem-nos ensinando que os aldeãos foram, afinal, os fundadores das cidades.

Donde a ingente indispensabilidade da elaboração de planos de ordenamento físico-económico de todo esse vasto espaço rural e agrícola, o qual deverá ser reconhecido como binómio fundamental da estruturação de todo o território. Ora os planos são feitos para servir o Homem, para lhe garantir uma melhor vivência, uma melhor qualidade de vida, e não para apenas dele se servirem. Haverá, pois, de curar primeiro o Homem, já que só assim será possível o curar das estruturas. E resolver o problema da reconversão estrutural é, em certa medida, resolver uma acertada fixação humana e um melhor bem-estar. Ora sem povoamento harmónico, capaz e adequado aos processos de desenvolvimento, evidentemente que se não poderão, como se afirmou, aguardar razões de desenvolvimento.

Em toda esta problemática, natural será pressupor que o Governo, as autarquias e as populações desempenham uma acção dinamizadora de inegável projecção. Mas não só estas forças mantêm o privilégio de garantirem e de desenrolarem as tarefas de desenvolvimento socioeconómico, como a seguir se aventa.

Assim sendo, e no que se refere ao sector governamental — o da decisão política — cabe-lhe, por direito e por competência, desenrolar, adentro do presente esquema de acção, a iniciativa não apenas de impulsionar o planeamento integral do espaço rural e não rural, mas também proceder à organização de eficientes equipas polivalentes de apoio técnico que acompanhem a realização dos empreendimentos e de acções múltiplas levadas a cabo por intermédio das comparticipações financeiras dirigidas a obras de interesse colectivo. Apoio técnico esse que deveria ser profusamente dispensado, e o não é, quer às autarquias, quer às entidades colectivass de interesse público e social. Comparticipações financeiras essas que têm sido prevalentemente canalizadas para os equipamentos sociais e para as infra-estruturas básicas, mas infelizmente pouco incisivas no que se reporta à infância, à terceira idade, à higiene e à educação rural. Comparticipações essas que, por outro lado, estão inconvenientemente disseminadas nas atribuições de variadíssimos departamentos oficiais de diferentes ministérios, que inutilmente conduzem a uma prejudicial descoordenação de investimentos e de realizações, a uma duplicação de tarefas e de empreendimentos entre si semelhantes, por vezes até concretizados numa mesma zona de influência. No entanto, as comparticipações estatais, venham elas de que organismo vierem, não bastam, nem de longe, às muitas carências de equipamentos sociais e culturais, às infra-estruturas básicas e às exigências sentidas pelas

populações, mormente as rurais. Não bastam, sequer, para ajudar as populações (as mais directamente interessadas) na satisfação das reais exigências que, pelo menos em matéria de equipamentos, há longos anos desesperadamente aguardam. E não bastam, sequer, para as premências (ou ambições?) dos municípios, em particular os rurais, que constantemente solicitam apoio financeiro e técnico para a concretização de diferentes empreendimentos de capital importância (dizem) concelhia.

Tal como em épocas não muito remotas, aqueles municípios, sobretudo os rurais, continuam esmolando do poder central e das repartições da capital este ou aquele projecto, este ou aquele empreendimento de vulto, esta ou aquela comparticipação financeira, esta ou aquela aprovação de planos considerados importantes para o desenvolvimento local. Isto, apesar de tanta vez a população, afinal a mais interessada no processo e na promoção dos respectivos concelhos, raramente ser auscultada sobre o interesse ou sobre as prioridades dos solicitados projectos, empreendimentos ou comparticipações.

Todavia, haveremos de concordar que apesar de falhas algo persistentes (algumas delas já vêm de longe), que apesar de insuficiências teimosamente mantidas e que apesar, e sobretudo, da carência de planeamento físico — que é essencialmente o instrumento que regerá a distribuição e a implementação das manchas habitacionais, dos equipamentos, das infra-estruturas e das demais actividades — a verdade é que os dinheiros do Estado não podem bastar para acorrer a todas, e a cada uma, dessas tantas carências.

Mas há a reconhecer, pelo menos para quem bem conhece a população e os ambientes rurais, que essas populações são perfeitamente capazes de, em moldes de entreaajuda e de oferta de mão-de-obra gratuita, emprestarem o seu trabalho e o seu entusiasmo para as realizações de interesse social que venham a beneficiar as respectivas povoações. Por vezes, essas populações, por mor da angariação de fundos pecuniários, possuem umas dezenas de contos destinados à abertura de um caminho vicinal, à construção de um centro de convívio e recreio ou a uma associação cultural, a um parque de jogos, etc., etc. Para a realização destas, e de outras, aspirações, quase lhes falta o respectivo projecto, a inerente comparticipação financeira e, particularmente, a indispensável ajuda técnica e a maquinaria requerida à concretização dessas obras.

Mas os equipamentos sociais não constituem uma regalia tão-somente emanada do governo, nem muito menos uma «esmola» política ou social.

Constituem, isso sim, um dever social, um direito à obtenção de uma melhor qualidade de vida. São, efectivamente, peças fundamentais do desenvolvimento local e são instrumentos fulcrais da fixação humana, em particular nas aldeias tidas como susceptíveis de oportuna reconversão estrutural.

Nesta ordem de ideias, e afora os departamentos do Estado e as autarquias locais, quem mais poderia estar suficientemente dotado para ajudar as populações à efectivação das correspondentes aspirações e necessidades, quando o Estado e o poder local lhes não puderem acudir? Cabe, porém, aqui introduzir um breve parêntese para elogiar, apesar das considerações expostas, a notável acção desenrolada pelos serviços externos dos organismos oficiais, com especial relevo para os da ex-Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização. Estes, amiúde carecidos de técnicos e de pessoal administrativo, têm, mesmo assim, despendido um indómito esforço e um capaz apoio técnico às autarquias, sem os quais estas, por manifesta insuficiência de quadros, de prática executiva de obras e de vocação em matéria de equipamentos sociais, seriam incapazes de realizar os empreendimentos e accionarem a inerente comparticipação financeira que ao Estado solicitaram.

Pese embora o conteúdo nestas colunas abordado, penso que por força disso e da eficiente implantação regional de que desfruta, a Direcção da Arma de Engenharia — que inegavelmente conta com bons técnicos e óptimas técnicas, que dispõe de facilidade e de rapidez de execução, que dispõe de natural dinamismo e mobilidade e que dispõe, ainda, de apreciável parque de máquinas — poderia ser capaz de, em muitíssimas situações, contribuir — como aliás tem já contribuído de forma apreciável — para igualmente, mas sem atropelos, prestar cabal apoio ao progresso e à promoção do mundo rural. Mais penso que uma tal acção não iria, como poderia supor-se, contundir com as naturais competências e com os correspondentes âmbitos devidos ao poder civil (isto é, aos organismos competentes do Estado) e às autarquias locais, desde que estes não pudessem acudir a esta ou àquela situação, seja pelo facto de determinadas solicitações das populações não poderem ser incluídas nos respectivos planos anuais, seja pelo facto da carência de mão-de-obra ou de inerentes inibições de verbas orçamentais.

O que importa sugerir é que uma colaboração desta natureza poderia, sem sombra de dúvidas, contribuir para uma mais eficaz aproximação e cooperação entre entidades aparentemente diferenciadas no contexto das respectivas atribuições, embora todas dirigidas para a estabilidade, para o pro-

gresso e para a obtenção — mas sem intencionais interferências e sem acção provocadamente paralela — de uma melhor qualidade de vida, neste caso das populações rurais que, recorde-se, fazem parte do todo nacional.

Numa colaboração deste jaez, creio que todos ganhariam: em primeiro lugar, as populações, que não mais sentiriam proteladas, por anos e anos, as suas já velhas aspirações em matéria de equipamentos sociais e colectivos; em segundo lugar, também o Estado seria beneficiado, pois que fruto dessa colaboração, sempre que solicitada, veria poupadas preocupações e vultosos esforços materiais e humanos por se sentir potencialmente incapaz de acudir a tantas e tantas urgentes necessidades; por último, estou em crer que talvez também a Arma de Engenharia dessa colaboração viria a beneficiar, por lhe conferir mais experiência e por sentir-se satisfeita de mais um dever cumprido, na resolução de parte das justas aspirações das desfavorecidas populações rurais e agrícolas.

Março de 1978.

Pinto Machado

Arquitecto

