

---

# NAÇÃO E DEFESA

---



*ANO VI — N.º 18 — ABRIL-JUNHO DE 1981*  
*(Publicação Trimestral)*

---

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

**DIRECTOR**

General ALTINO AMADEU PINTO MAGALHAES  
Director do Instituto da Defesa Nacional

*Comissão de Redacção:*

Coronel Silva Carvalho, Capitão-de-mar-e-guerra Ferreira da Costa, Capitão-de-mar-e-guerra Virgílio de Carvalho, Coronel Espírito Santo, Capitão-de-fragata Duarte Costa, Tenente-coronel Oliveiros Lopes Martins (Secretário).

*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   |
| CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA — ESTUDO DE GEOPOLÍTICA ... .. | 9   |
| <i>Jorge Borges de Macedo</i>                                                                  |     |
| O PODER CULTURAL ... ..                                                                        | 41  |
| <i>Adriano Moreira</i>                                                                         |     |
| LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'EUROPE DE L'EST ...                                              | 53  |
| <i>Jerzy Lukaszewski</i>                                                                       |     |
| DILEMAS DA INTEGRAÇÃO PORTUGUESA ... ..                                                        | 69  |
| <i>Jorge Braga de Macedo</i>                                                                   |     |
| CONTRIBUIÇÃO PARA UM PENSAMENTO GEOESTRATÉGICO PORTUGUÊS ... ..                                | 105 |
| <i>Virgílio de Carvalho</i>                                                                    |     |
| A ORGANIZAÇÃO MILITAR TERRITORIAL FRANCESA ... ..                                              | 119 |
| <i>António Eduardo Q. Martins Barrento</i>                                                     |     |
| INTRODUÇÃO À ASSOCIAÇÃO DE AUDITORES DOS CURSOS DE DEFESA NACIONAL ... ..                      | 141 |
| <i>Pedro de Almeida Freire</i>                                                                 |     |
| A DEFESA NO MUNDO ... ..                                                                       | 151 |
| <i>Redacção</i>                                                                                |     |



---

## EDITORIAL

---



---

## EDITORIAL

---

*Acaba de ser criada a Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional. A finalidade da Associação, expressa no respectivo estatuto, é a de:*

- Preservar e projectar os valores culturais que contribuam para o reforço da identidade nacional;*
- Participar activamente na definição e difusão de conceitos doutrinários e realizar estudos no âmbito da Segurança e da Defesa Nacional;*
- Cooperar com o IDN e reforçar a sua projecção e prestígio nos diversos sectores da vida nacional;*
- Fomentar entre os seus membros o debate e actualização de conhecimentos sobre Segurança e Defesa Nacional e estreitar os laços de solidariedade entre eles.*

*O IDN apoiou, desde o início, as diligências para a criação desta Associação, por considerar que ela pode representar um instrumento importante e oportuno no caminho dos seus próprios objectivos. Associações semelhantes existem em diversos países, com nítidas vantagens para o estudo dos respectivos problemas da defesa e da segurança, constituindo, nesta finalidade, como que uma extensão das Escolas ou dos Institutos congéneres do IDN.*

*Com três Cursos de Defesa Nacional já realizados, a Associação agora criada pode dispor, à partida, de apreciável número de sócios que, pelas suas altas qualificações intelectuais, culturais, e funções que desempenham, lhe proporcionam, desde já, as necessárias condições de êxito. Mais elementos se lhe associarão no futuro, com a realização de novos Cursos de Defesa*

*Nacional, facto que vem reforçar o interesse e os cuidados que os poderes públicos e privados devem continuar a ter na nomeação dos Auditores destes cursos.*

*A Segurança e a acção de Defesa que a há-de promover constituem, desde sempre, necessidades básicas dos indivíduos e dos grupos humanos, com vista à sua própria sobrevivência material e cultural ou à realização do bem comum. Embora sejam meritórias todas as acções para a preservação da paz entre os indivíduos e entre as nações, a verdade é que continuam a existir rivalidades e agressividades que se traduzem, no mundo dos nossos dias, não só em agressões armadas e em conflitos internos, como em ameaças fortes de mais conflitos e de guerras generalizadas.*

*O nosso país, pela sensível situação geoestratégica que ocupa, constitui alvo importante de potenciais conflitos internos e/ou de agressões externas, enquadrados no âmbito da confrontação das rivalidades existentes. Por este motivo, a sensibilização dos Portugueses para a situação que vivemos e para o empenhamento esclarecido que, todos, temos de fazer nas tarefas da Defesa e da Segurança Nacional constitui acção patriótica do maior mérito. Neste sentido o IDN deseja as maiores felicidades à Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional no cumprimento da missão que se propõe.*

---

CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA  
DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA  
ESTUDO DE GEOPOLÍTICA

---

*Jorge Borges de Macedo*

Professor da Universidade Clássica de Lisboa e da Universidade  
Católica Portuguesa



---

CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA  
DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA  
ESTUDO DE GEOPOLÍTICA

---

*7 — Europa: uma geopolítica de Nações*

O conceito do equilíbrio dos estados envolve um processo histórico com sentido. Implica a constituição de hegemonias viáveis, potências com recursos dirigidos para a concentração de capacidades de coordenação, hierarquia dos interesses e oportunidades. Isto é, diplomacia. Esta polariza a experiência europeia, ajustada a cada estado; é uma das formas da acção política pelas quais essa mesma Europa, além de se constituir, se diversifica.

O conceito de equilíbrio tem sido aplicado a diferentes dimensões geográficas. Dentro de uma pequena área, orientou grande parte da Guerra do Peloponeso, tanto do lado dos atenienses como dos espartanos. Já nas Guerras Púnicas, a primazia das nações foi substituída por uma concepção onde o equilíbrio de forças visava a ocupação das áreas de incidência mais significativas, mas desinteressada da colaboração dos povos que as habitavam. Eram, sobretudo, tropas romanas, ou os quadros púnicos comandantes dos mercenários, quem actuava nos lugares necessários. E depois da vitória, na realidade, Roma não se preocupou — dado o seu plano imperial — em criar potências compensadoras. Pelo contrário, preocupava-se muito mais em eliminar quaisquer potências dessa natureza, substituindo-as. As áreas essenciais eram procuradas e aproveitadas, dentro de um conceito de efectivos militares e não pelo apoio da população, decerto muito alterável e naturalmente perigoso. Em virtude dessa perspectiva estratégica que evitava a colaboração de aliados dotados de meios próprios, depois da derrota de Aníbal (e os cartagineses não tinham seguido orientação muito diferente), frente aos romanos, só havia potências locais cuja capacidade de intervenção, fora da sua área, era demasiado restrita. A orientação romana, como estratégia, era perfeitamente calculada; além disso, resultava eficaz, pois ia ao encontro da tecnologia militar e das limitadas possibilidades das vias de comunicação.

Com o Império a orientação não se alterou, uma vez que o objectivo era, sobretudo, a integração das populações na *Pax Romana* e não o seu desenvolvimento autónomo. A procura de apoios regionais voltou, porém, a surgir, logo que essa integração se revelou impossível. E assim, ainda no Império e dentro das suas fronteiras, os «povos» começaram, desde cedo, a revelar a sua importância regional, como superior à pressão central, e com possibilidade, portanto, de fomentar o seu próprio desenvolvimento. Foi o que se verificou no final da «dinastia» dos Augustos com a subida ao poder dos Flávios. E no século III d.C. a crise já foi mais do Império do que das regiões que o constituíam. De qualquer modo, a experiência política e militar de Roma não era a ponderação dos poderes mas a posse das áreas complementares por uma estrutura, em que se salientava o exército, apoiado num sistema de estradas e na unidade da lei e da língua que sujeitava todas as regiões ao projecto de uma orientação central.

Quando ao Império Romano sucedeu uma Europa mais extensa, dividida em áreas soberanas, a necessidade de ponderar equilíbrios tornou-se mais característica no sentido de ir ao encontro e atenuar os efeitos dos confrontos hegemónicos: tinha-se tornado impossível restabelecer uma direcção unitária e centralizada. Carlos Magno concebeu, de algum modo, a unidade europeia e cristã, frente ao mundo maometano, mas tratava-se mais de uma afirmação de solidariedade do que de uma organização efectiva e interveniente para o conjunto do território. A inevitável divisão do seu império (843) representava a criação da Alemanha, da França e de uma zona intermédia da Suíça à Bélgica actuais (a chamada Lotaríngia). Definiram-se, assim, na Europa Central e Ocidental, as principais zonas de hegemonia coerente. Acrescentava-se-lhe a Itália papal e a Lombardia, assim como a parte cristã da Espanha. As responsabilidades complementares europeias na Península Ibérica, no Báltico e no Próximo Oriente levaram à criação de um conceito geopolítico de complementaridade, não-militar, como a romana, mas geográfica e política, assim como religiosa, linguística e até tecnológica. A mútua compensação dos elementos do conjunto começava a exprimir-se através do papel dos povos que ocupavam e eram dotados de «vida» própria. Esta tendência que já se advinhava pela divisão do Império Romano em Ocidental e Oriental e pela criação de formas regionais de responsabilidade governativa, fortaleceu-se com o feudalismo e o senhorialismo.

Assim, a Europa começou por constituir uma das três zonas do mundo ocidental. Ao lado do domínio muçulmano e do domínio bizantino, estava a que praticava, simultaneamente, o governo regional e a obediência ao Papa: a Europa. Mas não há dúvida que cada uma dessas zonas passou a ter, no seu interior, além dos seus recursos materiais, a sua perspectiva espiritual e artística, sistema político, condições de defesa, rede de comunicações, recursos para o equilíbrio compensador, de acordo com a natureza geográfica e a capacidade estratégica para conter invasões, ou ataques armados.

Carlos Magno, quando conquistou a Saxónia, realizou a unificação da Europa. Fê-lo segundo uma unidade eclesial, concebida dentro de um sistema complementar onde as áreas específicas menores se integravam em regiões mais complexas. Foram estas que prevaleceram. Num processo onde as condições económicas, sociais e étnicas se integravam nos recursos de defesa e de comunicações, mantinha-se a coerência mínima para a sobrevivência unitária de uma região, confluyente nas forças sociais, políticas e religiosas que apoiavam a ligação responsável a um nível de Estado mais amplo. Este intervinha, em caso de perigo para o conjunto. Solução com vantagens conjunturais: levou à defesa e conseqüente reconstituição das diferentes áreas regionais que, agrupadas, davam aos estados que as compreendiam um princípio de unidade, através da complementaridade dos recursos acessíveis. Os feudos, no estatuto jurídico que daí nasceu, eram constituídos, nos casos típicos, quase sempre por áreas com razões locais de unidade, integradas na hierarquia dos poderes, no caminho possível para o estado. Quando essas razões regionais como as comunicações, produções, etnias, etc. tendiam a permitir a auto-subsistência e esses recursos se revelavam capazes de permitir não só uma administração interna eficaz, como capacidade de resolver o confronto com outras áreas e entre os diferentes componentes do feudo ou do senhorio, podia estar à vista a independência política. Foi esta situação que deu vida política a uma série de conjuntos locais constituídos por regiões (às vezes estados) que, sem viverem isoladas uma das outras, se apoiavam entre si por exigências só importantes em situação de guerra ou invasão. Acabaram por constituir unidades estáveis com nexos militares, políticos, religiosos e familiares. A Península Ibérica, o Mar do Norte, o Império alemão, o Reino Franco, o Reino Lombardo, a Itália Papal, o Mar Adriático constituíam, mais ou menos, conjuntos complementares. Eram, porém, estra-

tegicamente solidários: a segurança dos seus componentes tinha de ter em conta as diversas áreas estratégicas internas que as outras regiões integravam. Logo que as diferentes grandes zonas se estabilizaram, definiram-se disponibilidades estratégicas de maior solicitação. Daí resultou, primeiro que tudo, um melhor «conhecimento» do conjunto, na medida em que as comunicações o permitiam. Do mesmo modo, se encadeavam os conjuntos regionais. Assim, a Europa do Mar do Norte ia ligar-se com as Itálias e a Península Ibérica, a Europa Central definia-se até aos Balcãs, com o Império alemão e até ao Báltico, com suas cidades livres.

No século XIV, com o enfraquecimento do Império Bizantino, o aparecimento do Império Turco e os confrontos conhecidos pela designação de Guerra dos 100 Anos, surgiu a proposta da formação de grandes estados para garantia da paz regional. O final do feudalismo não faz mais do que exprimir o progressivo enfraquecimento das pequenas áreas perante esses grandes estados. Elas deixam de poder participar, com vantagem, nas essenciais funções de defesa e segurança e vão, por isso, disciplinar-se em conjuntos de maior unidade política. Tornaram-se mais eficazes para aquelas funções os grandes estados territoriais, dotados de estrutura administrativa e repressiva. Daí resultou, complementarmente, a constituição de diferentes territórios unificados em Estado que se contrapunham aos outros e eram dotados de idêntica eficácia relativa.

No século XVI, as linhas de comunicação firmam-se melhor, e a deslocação dos exércitos ficou mais facilitada, quer por mar, quer por rio, quer por terra. A presença da Espanha no Mar do Norte, a tentativa de transferência do poderio turco do Mediterrâneo oriental para o ocidental, o aproveitamento estratégico da Suíça e das vias de comunicação entre a Itália do Norte e a Flandres apontam-nos para uma situação diversa da que caracterizava o século XIV. Desenhava-se, definitivamente, a Europa moderna das áreas em equilíbrio. Nela, as diferentes regiões só tinham força decisiva quando apoiadas pelos grandes estados. Estes chamavam a si a cobertura das áreas fronteiriças, impondo responsabilidades de intervenção ou defesa, dentro dos mecanismos de transportes e das condições técnicas dos recursos militares da época. Deste modo, intervinham na segurança geral, demonstrando a sua «utilidade» e por aí os seus direitos. Eram os grandes estados quem decidia da Europa e quem concedia protecção às áreas acessórias. Foi o que se verificou com Francisco I da França e Carlos V, imperador da Alemanha e rei da Espanha:

os grandes estados apoiavam as pequenas regiões e não deixavam que elas fossem ocupadas pelos seus potenciais inimigos. Mas, sozinhas, as pequenas regiões pouco podiam fazer com algum significado na defesa geral. A força do grande estado era decisiva.

O já referido aperfeiçoamento das armas individuais e o seu rendimento mais elevado quando sujeito a uma disciplina de tiro (tendo, como consequência, a disciplina dos militares), juntamente com as facilidades de transporte (cavalaria, atrelados, carros, dorso de animal, sistema fluvial, navios de longo curso, menor peso das armas, etc.) acelerou um movimento político e social em sentido contrário ao que se definiu no século XVI. Fê-lo sob dois aspectos complementares: aumentou muito as possibilidades autónomas das áreas regionais para a estratégia da sua defesa e intervenção no conjunto, passando a dispor de forças mais elevadas para as atacar, defender e policiar. As pequenas regiões estratégicas passaram a poder defender-se sozinhas. O preço político, militar, social e financeiro do seu apoio aumentou, portanto, consideravelmente. Daqui derivaram, primeiro que tudo, acertos nos equilíbrios regionais, projectando-se no conjunto europeu (de que as guerras de Itália são o exemplo mais flagrante). Assim se alterou também o próprio conceito de «região» que passou a fazer-se sobre uma hierarquia de áreas de equilíbrio, segundo a maior ou menor importância dos lugares onde a sua intervenção podia ser decisiva.

E como o nível de civilização das populações europeias apresentava boa qualidade tecnológica e boa capacidade de aprendizagem e utilização das armas individuais, não era fácil conceber-se na Europa do século XVI um império dominante do tipo do Império Romano. Este modelo não podia voltar a ser uma realidade. O mais provável destino político da Europa seria a constituição de um estado hegemónico, coordenando regiões essenciais que, postas em complemento, participavam dessa hegemonia alcançada. Esta última, no entanto, não podia eliminar os potenciais estados que a viriam a contestar: Carlos V pôde vencer mas não eliminar Francisco I.

Esta situação colocava a Espanha, com o seu conjunto de regiões díspares, na Península, no largo Oceano e no Mar do Norte, em conotação com a Áustria. Na Europa, as regiões ligadas politicamente à Espanha eram a Flandres, a Itália do Norte, Portugal e a faixa que assegurava

estrategicamente as comunicações entre o Norte da Itália e a Europa do Norte. A Áustria dispunha da hegemonia na Alemanha — potencial ou efectiva — da presença na Hungria, na Boémia, até aos Balcãs. Conjunto importante e sugestivo de regiões, tinha a desafiá-la a França, ameaçada de ser subalternizada por falta de influência na Frândres, na Alemanha, na Itália e no Mediterrâneo. Não era fácil vencê-la, isto é, não era fácil colocá-la na dependência. Tratava-se de um conjunto de territórios ricos, com alguma experiência do desenvolvimento dentro da mesma unidade política e coesa pelas ameaças externas. Já assim se tinha defendido na Guerra dos 100 Anos, nos séculos XIV e XV e fora essa experiência que se consolidava no centralismo de Luís XI. E se o conjunto francês viesse a enfraquecer, cada uma das partes seria aproveitada pelos vizinhos ávidos e menos ricos, sem vantagem para os vencidos, evidentemente. Daí que a resistência francesa à descentralização tinha antecedentes históricos e a sua unidade tinha função pública. Do mesmo modo, a sua resistência à Espanha e à Áustria tinha prestígio europeu: se a França fosse vencida quem «seguraria» a Espanha?

O Oceano Atlântico era uma zona politicamente nova, mesmo depois da descoberta das linhas atlânticas, da América do Sul e do caminho marítimo para a Índia. Como função de equilíbrio, até meados do século XVI, tinham papel efectivo as áreas marginais, quase só do Norte. Os primeiros a dar ao Mar Oceano uma função no equilíbrio europeu foram, como se disse atrás, os portugueses, quando D. João II lhe atribuiu um papel decisivo na sua política externa, frente à Espanha. Foi D. João II quem definiu um poder marítimo criado pelo espaço demarcado pelas Ilhas, a costa de África e a rota da Mina: daí retirava influência e capacidade de pressão internacional. No princípio do século XVII, a preocupação de duas potências em criar o poder marítimo — a Grã-Bretanha e a Holanda — continuava a trazer-lhes, por parte do Mar Oceano, pouco peso para intervir no equilíbrio europeu. O poder marítimo, em rigor, só decidia pela proximidade em que aquelas potências estavam da França, ou seja, pela sua influência possível sobre o Reino, o Escalda, a Mancha. Não era isso que sucedia com Portugal para quem o Atlântico era essencial, frente à Espanha, na Península Ibérica. Contudo, mesmo aqui esta possibilidade de alterar o equilíbrio só tinha viabilidade quando integrada no amplo, complexo, quadro das relações europeias propriamente ditas. Esquecê-lo, equivaleria a não poder defender a independência.

Portando, agora, no terceiro quartel do século XVII, a luta radical era entre a França (aliada à Suécia) e a Espanha, aliada à Áustria. Nessa luta se insere a independência de Portugal, tanto no seu restabelecimento como na sua manutenção. Para isso impunha-se reconquistar, ou voltar a aproveitar as potencialidades do Mar Oceano, interpretadas dentro das solicitações europeias. A presença portuguesa nas controvérsias da Europa Central só o podia dividir ou enfraquecer. Era a lição a tirar, em face das reuniões para a paz da Westfália. E D. João IV tirou-a.

#### 8 — *A Nação, premissa essencial*

Quase exactamente dois anos depois da revolução portuguesa, morria o cardeal de Richelieu, ocorrendo, meses mais tarde, a morte de Luís XIII. Pela mesma altura, em Espanha, caía em desgraça o conde-duque de Olivares. A Grã-Bretanha, envolvida numa longa e complexa guerra civil, desinteressava-se, por algum tempo, das questões europeias, enquanto os suecos entravam na fase final da execução do seu plano para a hegemonia do Báltico, já se começando a desenhar as suas ambições sobre a própria Alemanha. Nesta confluência de perspectivas e oportunidades, os franceses conquistam o Rossilhão e as tropas espanholas são esmagadas em Rocroi (1643). Meses depois, também, os portugueses alcançavam em Montijo (1644) a sua primeira vitória, em batalha campal, na guerra da Restauração. Nesse mesmo ano, abrem-se as negociações de paz nas cidades renanas de Münster e Osnabrück, pelas narticipando todas as potências, naquele momento, em guerra, na Europa. Assim se encerra todo um período das lutas europeias.

Pode analisar-se, sob muitas formas, esse «congresso» cujas reuniões se desenvolveram nas cidades de Münster e Osnabrück. Uma coisa, no entanto, é certa: ao lado dos esforços das grandes potências, o congresso revela a nova necessidade que estas têm dos pequenos estados e as virtualidades pacificadoras destes últimos, quando lhes é entregue o encargo de administrar regiões controversas que ficam, assim, fora do domínio directo das grandes potências. Não podia deixar de verificar-se que só se chegou à paz possível na Europa Central, porque foi esse o sistema aí aplicado. E não se alcançou a paz com a Espanha porque as nações com força e viabilidade necessária para funções semelhantes não as quis aceitar a Espanha: recusou concordar com a independência da Catalunha ou com o restabelecimento do reino de Portugal. Decerto que a França

não procedia por concordância moral com o princípio, mas nisso está, precisamente, a prova da importância que as Nações passaram a ter como arma estratégica na política internacional: se assim não fosse, a França, essencialmente realista, em política, decerto não teria explorado a situação que tinha os seus riscos. Deve ainda dizer-se que a Áustria aceitou o princípio das nacionalidades — como mais tarde veio a ser chamado — porque na sua história ele é função e critério inevitável, na montagem do seu estado federal imperial. Nele se tentavam conciliar, numa cooperação centralizada, militar e diplomática, as diferentes comunidades que constituíam o Império, onde ressaltam nacionalidades maduras como a Boémia e a Hungria e áreas resistentes como o Tirol. Todas aquelas regiões se encontravam reunidas na segura consciência da ameaça a que todos estavam sujeitos: o perigo turco. Com esses antecedentes e o exercício de convivência das nacionalidades que daí resultava, a Áustria podia, portanto, conceber a esperança que esse princípio acabasse por suscitar uma nova unidade federal, logo que surgisse uma oportunidade aproveitável pelo Império. Em qualquer caso, o Congresso de Münster e Osnabrück só trouxe alguma segurança enquanto o confronto pacífico das grandes potências funcionou dentro de uma cobertura de pequenos estados com capacidade e responsabilidade de compensação em diferentes áreas estratégicas. As grandes potências puderam assim adiar conflitos, de outro modo não só inevitáveis como de incalculáveis consequências.

Pela primeira vez, na história da Europa cristã e depois da perda da unidade papal que resultou dos movimentos de reforma religiosa, se vislumbrou a paz para uma ampla área do mundo europeu, apelando para o princípio das nações, como forma coordenadora dos espaços políticos. E não é por acaso que a sua aplicação se verificou na Europa Central. É uma das glórias da civilização europeia do tempo o tipo de estado constituído pela dinastia dos Habsburgos a que se chamou Áustria, face às estruturas estaduais da Rússia, já dos Romanov, e da Turquia. As pequenas civilizações da Europa Central tinham-se mantido dentro do Império com toda a pujança da sua língua e da sua arte, com toda a vitalidade das suas virtudes militares e políticas. Para isso, decerto contribuiu a ameaça de inimigo externo, o turco. Mas não há dúvida que, nessa ampla área europeia, o princípio da responsabilidade das nações, como tais, nunca perdeu audiência, nem eficácia.

Característica que não é secundária. Numa altura em que a vida na Europa Central se encontrava depauperada, e difícil, retoma força ou audiência voltando a aplicar o critério essencial seguido na Europa, desde os Carolíngios, nas relações internacionais: as grandes potências são necessárias, quando há uma ameaça extra-europeia que as justifique. O vigor da Europa, porém, resulta dos estados constituídos por nações ou pela união voluntária de regiões comprometidas na segurança do conjunto. Na Europa, a regra para a força do todo, na unidade possível, é a Nação ou a união voluntária de Nações. Tolhe ou precariza esta regra a constituição de Grandes Impérios, quaisquer que sejam. Só em função dela é que se pode organizar um equilíbrio defensor da Europa, mesmo que conduza também à impossibilidade de hegemonia exclusiva de um qualquer grande estado europeu, porque este nunca consegue retirar ao estado rival a capacidade de negociar as resistências necessárias para se manter como alternativa possível.

O Império Romano constituiu uma entidade política sem alternativa externa imediata. Mas quando desapareceu, como Império, deixou um conjunto de estados diversos que adquiriram alguma unidade política frente ao perigo maometano. Ao mesmo tempo, desenvolveram e exploraram um critério de unidade espiritual através do Cristianismo, com importantes consequências nos princípios do Estado, com o feudalismo, na Europa Ocidental e Central e o senhorialismo na Península Ibérica. Assim persistiu um sistema de Nações, dentro das condições tecnológicas de transportes e comunicações que favoreciam a pequena área. No entanto, logo que se verificou a constituição dos grandes estados modernos, reapareceram os seus grandes projectos de hegemonia que lhe são inerentes. Em consequência, constituíram-se, para a enfrentar, uma série de pequenos e médios estados, cuja disposição estratégica dava viabilidade ao desenvolvimento particular de cada um, sem que as hegemonias projectadas os pudessem destruir ou substituir. Foi o poder das pequenas nacionalidades que, por um lado, impediu a existência de grandes impérios europeus e, por outro, se exprimiu no particularismo regional com responsabilidade política. E assim se manteve até à Revolução Francesa. Esta, depois de se ter exercitado em dismantelar as grandes regiões da França, substituindo-as pelos departamentos, tentou, com Napoleão, fazer o mesmo à Europa, apoiando-se numa nova conjuntura tecnológica e política. Mas a resistência francesa e europeia foi preemptória e definitiva e afastou o perigo do

monopólio hegemónico de Napoleão até aos sonhos imperiais do século XX. Por outras palavras, na Europa, os grandes estados só existem quando apresentam uma justificação pública geral. Na Europa, o Império só tem sido destino quando exerce uma função superior aos interesses particulares do estado que o articula.

Mundo próprio e sugestivo, equilibrado e rico, esse da Europa Central a estender-se para a zona oriental. Seria nele possível qualquer hegemonia que não a austríaca? Até ao século XIX, a Alemanha vai viver dessa impossibilidade, oscilando no equilíbrio dos pequenos compromissos locais. No entanto, a Suécia, a Polónia, a Rússia e a Turquia, potências marginais cuja vulpina colaboração ou ameaça parecia trazer novos meios para tentar alterar em seu benefício esse equilíbrio alemão, não lograram realizar a empresa: a Alemanha ou seria alemã ou austríaca. Dotadas de vias de pressão próprias, aquelas novas zonas tinham, por sua vez, também, problemas de equilíbrio na área báltica e oriental e não dispunham ainda de grandes meios para chegar directamente a outras áreas. A Rússia, no seu encaminhamento para a Sibéria, procurava compensar-se das dificuldades imediatas na Europa Continental. A Turquia circunscrevia-se aos Balcãs, esperando oportunidades que nunca chegaram. Uma hábil combinação entre o comando central e a vitalidade das nacionalidades ameaçadas deram à Polónia e à Áustria condições para, no essencial, se oporem à Turquia. A Áustria tinha bem a consciência disso, ao estabelecer um regime de poder central para a vida diplomática e militar e de autonomia administrativa, económica e cultural para as nações das áreas ameaçadas. Por detrás dos grandes estados, quem tinha a palavra, no século XVII, eram as nações.

### 9 — *A particularidade atlântica*

Não deixava de existir e de se viver, em tudo isto, um conceito de situação e de cultura europeias. Só que não era ponderada com as mesmas forças a Oriente, no Mar do Norte, no Mediterrâneo ou no Atlântico, as quatro zonas de equilíbrio que se podiam estabelecer na Europa. Dentro desta última particularidade, Portugal retomou, no século XVII, capacidade de intervenção europeia. A sua independência política em relação à Espa-

nha constituía a base para o estabelecimento de uma alternativa atlântica diversa da que se ordenava em torno do sistema filipino. Mas é um erro propositado dizer-se que essa função internacional da independência portuguesa foi aproveitada a partir de um escasso interesse dos portugueses por um estado próprio. Sucedeu, exactamente, o contrário: só se vislumbrou viabilidade à função internacional de Portugal atlântico e independente porque a sua capacidade nacional de defesa era ponderável e eficiente.

Nos primeiros anos a seguir à Revolução do 1.º de Dezembro, o Atlântico foi sobretudo uma via de acesso para os auxílios necessários: afinal, a primeira confirmação das suas potencialidades na nova conjuntura. Mas, com a abertura do Congresso de Münster e Osnabrück, as miudezas das questões europeias revelaram-se uma preciosa advertência para a política externa portuguesa: esta só por circunstâncias de ocasião — como, naturalmente, a que decorria — podia fazer depender a independência nacional de um mundo tão diverso do seu, ou de forças cujo cálculo de avaliação lhe aparecia tão estranho ou indiferente, como era o caso da Europa Central e do Mar do Norte. Portugal, para se defender dentro do equilíbrio europeu — e não havia outra via — tinha de encontrar a área onde, por direito ou recursos próprios, podia manter a iniciativa da sua intervenção.

Em todas as áreas europeias se verificava a mesma tendência para os equilíbrios regionais, o que pode considerar-se uma forma de estratégia da época. Com efeito, em todas as áreas se verificava a preocupação em ir buscar recursos a outros lugares para se defender dos desequilíbrios específicos a cada um dos conjuntos. Mas era indispensável que os recursos fossem reais, ou seja susceptíveis de negociação efectiva. Para Portugal, essas condições existiam no Atlântico, em caso algum na Europa Central, onde o nosso país não passava de uma remotíssima região. E levar Portugal para os problemas da Europa Central, só lhe aumentava os encargos, sem lhe resolver problema algum. Em rigor, era ir buscar a França para o lugar onde estava a Espanha. A resposta portuguesa só podia ser, pois, a de aproveitar os antagonismos europeus, no Atlântico. Era essa a área onde a independência nacional tinha intervenção eficaz e foi essa circunstância que interessou a Richelieu. Foi ela que, de uma forma cada vez mais clara, serviu de guia a Portugal para articular a sua política externa: dar à Europa a noção da capacidade da intervenção atlântica de Portugal e combater, na mesma Europa, a intransigência espa-

nholo acerca dessa mesma argumentação. Portugal era europeu, sim, mas não da Europa Central.

Portugal exerce no Atlântico uma função europeia. Aí, nessa área dos seus interesses, se insere a defesa de um equilíbrio necessário à sua sobrevivência. A acção dos turcos na Europa Oriental exigia uma acção complementar no Mediterrâneo. E a posição espanhola na Lombardia obrigava ao apoio da Flandres. O esforço de Richelieu para recuperar o Franco-Condado implicava o enfraquecimento da influência espanhola, na Itália e na Flandres. A derrota da Espanha permitiria a vitória dos seus inimigos no Rossilhão, indispensável, por sua vez, para impedir que esta pudesse mandar reforços para a Flandres e a Lombardia. Neste contexto, a independência de Portugal fixava forças militares espanholas que tinham de ser retiradas dos teatros de operações já existentes e dificultava a mobilidade dos navios espanhóis no Atlântico: a dinâmica portuguesa de intervenção na Europa só como atlântica podia ser eficaz. Os portugueses vieram a percebê-lo dramaticamente pois os acidentes do Congresso fizeram desse facto a evidência mesma. Deste modo, a presença portuguesa em Münster e Osnabrück era mais uma advertência, uma posição, um acto de resistência do que uma participação com parceiros iguais. Na lógica das compensações de forças e de áreas, os recursos portugueses pouco peso aí tinham. Portanto, pouco se poderia esperar do Congresso em si mesmo.

Deste modo, todo o Congresso se apercebeu que não se estava perante Portugal, como uma nacionalidade em crise de afirmação, mas de um estado vigilante e teimoso que conhecia bem os seus interesses e lugar do seu papel no equilíbrio europeu. Esperava a ocasião para o realizar, dentro ou fora do Congresso, com a França, a Grã-Bretanha, ou a Suécia, mas no seu lugar próprio: o Atlântico. Quem mandava não eram os diplomatas em Münster e Osnabrück mas o Rei e o Conselho do Estado, em Lisboa. Era afinal, um simples tirar de consequências, depois dos primeiros anos de guerra e dificuldades. Se a revolução tinha sido possível porque a presença exclusiva da Espanha no Atlântico tinha sido substituída por uma situação de acesso às rotas atlânticas por diferentes potências europeias, era indispensável continuar a explorar essa mesma situação que permanecia. No conjunto europeu, as técnicas de transporte marítimo precisavam da autonomia das costas portuguesas e a Espanha não estava em condições de realizar o controle do mar: impossível voltar a verificar-se o cerco das

fronteiras portuguesas — marítima e terrestre — pela mesma potência. Não foram decerto só as exigências do equilíbrio europeu, mas também as condições tecnológicas navais que alteraram a situação. Mas ela era irreversível. Portugal voltava a dispor, nas duas fronteiras, de diferentes vizinhos e não dum só, como sucedera em 1580. A fronteira marítima voltava a apresentar condições alternativas. Esta situação associada ao equilíbrio europeu, a que se sobrepunha, sem dele derivar, tinha constituído o essencial das condições internacionais para a revolução de 1640. As manobras diplomáticas que se lhe seguiram assentavam na mesma realidade insofismável. Para defender a independência havia pois que permanecer na mesma fonte que tinha permitido a Revolução urgente: o mar aberto e necessário, diante da costa portuguesa. Mas tudo isso só era possível, enquanto partisse da realidade essencial: a Nação portuguesa.

#### 10 — *Diplomacia de guerra*

*Os embaixadores e ministros de D. João IV e de D. Afonso IV contribuíram tanto como os soldados para a manutenção da Independência nacional.*

(Edgar Prestage, *As relações diplomáticas de Portugal com a França, Inglaterra e Holanda de 1640 a 1668*, tradução de Amadeu Ferraz de Carvalho, Coimbra, 1929, pág. XV.)

A revolução vitoriosa, em Lisboa, seguiu-se a sua aceitação em todo o território português. Poucos dias depois — quinta-feira, dia seis — o rei D. João IV entrava na cidade e a 15 aí «jurou de giolhos as nossas leis». Tinha assim aceite, frontalmente, a responsabilidade de chefe da revolta, com todas as consequências que o Conde de Olivares, risonhamente, julgava inevitáveis: fazer de Portugal uma província e dar mais um ducado à coroa espanhola. Para impedir esse projecto soturno, só havia dois caminhos convergentes: assegurar a unidade do Rei com a Nação, garantir os apoios internacionais. Interessa menos aqui analisar o modo como o primeiro objectivo foi atingido, mas o estudo do segundo é essencial.

Ao realizar a revolução, Portugal contava com o apoio francês, nas condições em que o negociara. Não era decerto uma colaboração isenta de riscos, mas os portugueses tendiam, muito naturalmente, a utilizá-la, segundo o seu prisma de interesses exactamente como o faziam os pró-

prios franceses. Dispuseram-se, portanto, antes de tudo o mais, a não perder esse apoio, indispensável como era ao lançamento da Revolução.

A primeira vitória dos portugueses, no ponto de vista internacional, foi terem podido levar a efeito, com as suas próprias forças, a expulsão do governo castelhano, rapidamente e com limitadas baixas, e sem que se perdesse a integridade territorial. Na execução prática do movimento, não houve, pois, qualquer intervenção estrangeira: o golpe de força foi acolhido com entusiasmo pela imensa maioria dos portugueses. Ao fazerem-no, com o risco que isso realmente significava, esses portugueses de então mal poderiam imaginar que a sua atitude viria, muito mais tarde, a ser dada, por alguns, como «prova» da passividade nacional.

A manutenção da independência era uma tarefa ingente e exigia esforços muito diversificados. Para os canalizar, era indispensável que, da parte dos portugueses, houvesse uma clara perspectiva relativamente à orientação espanhola e às possibilidades de apoio por parte dos aliados de Portugal, assim como das condições que punham para o conceder. Obrigava, igualmente, a um claro conhecimento dos recursos nacionais. A vontade da independência dos portugueses era geral<sup>(1)</sup>. Mas não era menos nítido que, para ela se sustentar, se impunha que Portugal dispusesse de capacidade e sentido militar da defesa. E esta não podia averiguar-se só no ponto de vista material, como também na capacidade dos responsáveis e na disposição dos *povos*<sup>(2)</sup> para a resistência.

No ponto de vista interno, era, pois, indispensável conservar a convergência da opinião pública para a independência. E no ponto de vista externo, impunha-se negociar os apoios mais vantajosos, isto é que fossem concedidos com mais autonomia para Portugal. Impossível afastar qualquer aliado, ainda que ocasional, mas não podia haver ilusão quanto à precariedade dos auxílios prováveis. E isso era válido tanto para a França como para a Holanda, para a Dinamarca, a Suécia ou para a Inglaterra. E não podia deixar de ser posto o problema da Santa Sé, acerca da qual, na conjuntura europeia, o essencial para Portugal era evitar a cen-

(1) «Pocos o ningún portugués hubo tan continente que supiese disimular el ahorrecimiento que tenían al gobierno de la nación castellana». Parecer de um Ministro consultado sobre la recuperation de Portugal, in A. Cánovas de Castillo *Estudios del Reinado de Filipe IV*, Madrid, 1927, pág. 48, apud M. Lopes de Almeida, *Notícias da aclamação e de outros sucessos*, Coimbra, 1940, pág. 45.

(2) *Povos* tem, no século XVII, o significado de Nação.

sura pontificia, *ex cathedra*. Era o máximo que, na altura, podia esperar-se, não esquecendo que os espanhóis, em contrapartida, pretendiam a excomunhão dos «rebeldes», sem que nunca o tivessem conseguido. Pouco? O suficiente, quando são as Nações que decidem.

Os espanhóis não estavam dispostos a perder a cobertura que o território português lhes dava, as suas rendas, as virtualidades estratégicas que o seu domínio lhes trazia para a guerra do Atlântico. A via para o conseguirem levantava, porém, controvérsias: podiam recorrer à guerra imediata, ou a manobras de cunho político, económico e diplomático. Podiam, ainda, estimular conspirações ou atentados, no sentido de derrubar a nova dinastia ou eliminar o rei nacional. Qualquer destas três alternativas, sem se excluírem, tinham, não obstante, grandes dificuldades de execução. Para a guerra imediata, eram necessários exércitos, naquela altura empenhados na Catalunha e na Flandres. Além disso, nas condições tecnológicas já referidas, teriam de travar uma guerra altamente dispendiosa, mortífera, correndo o risco de ter, para a Espanha, o resultado que já tivera na Flandres. Na verdade, tudo indicava que os portugueses, com poucas excepções, apoiavam o seu rei natural, pelo que a campanha, a desencadear-se, viria a ser extraordinariamente difícil. A certeza de uma resistência decidida retinha os espanhóis de atacar Portugal, em forma, e levou-os a preferirem manobras dilatórias, económicas ou diplomáticas e a deixar para segundo plano as operações militares. No ponto de vista diplomático, não esqueciam, decerto, o efeito da táctica seguida em 1580, sob inspiração de Filipe II e executada pelo Cardeal de Granvelle, com vista ao isolamento de Portugal. Conseguido este, tendo logrado impor a neutrais e até inimigos, em negociações, a tese de que o problema português era um debate interno quanto à legítima sucessão no trono, puderam, então, proceder à sua conquista, de uma forma relativamente fácil. Na verdade, depois da derrota de Alcântara, a permanência de D. António Prior do Crato não logrou levantar o País, em resultado, sem dúvida, das precauções tomadas por Filipe II, com advertir as potências europeias de que o auxílio a Portugal significava acto de guerra para com a Espanha e de que quaisquer acordos com Portugal só seriam válidos depois de aprovados pelo novo rei. E embora em 1640, a situação internacional fosse outra, a Espanha queria, a todo o custo, voltar a pôr em prática processo idêntico, de modo a evitar os riscos de uma guerra nacional. Supunham os espanhóis que, promovendo o isolamento interna-

cional do nosso país, conseguiriam obrigá-lo à rendição. Nessa ordem de ideias, o Governo espanhol fez o possível por que os agentes diplomáticos portugueses fossem recusados, como portugueses, nas negociações em curso, o que significava que estavam sujeitos ao estatuto de rebeldes. Para prova espectacular de que assim era e de que nada levaria o Governo espanhol a alterar a sua decisão, conseguiram os espanhóis que o irmão de D. João IV, o príncipe D. Duarte que servia no Exército Imperial e era considerado um bom general, lhes fosse entregue por ter recusado aceitar a legitimidade de Filipe IV, como rei de Portugal. Conservaram-nos preso até à sua morte, apesar de todos os esforços para o libertar<sup>(3)</sup>. Portanto, por toda a parte onde estivessem os portugueses, quaisquer que fossem, estavam sujeitos à prisão e à morte por parte dos espanhóis. Era a guerra aos «rebeldes». Nesse sentido, atacaram o enviado português junto do Papa. Impunha-se patentear as dificuldades internacionais no exercício da independência e apresentar, reciprocamente, as vantagens da ligação de Portugal à Espanha. Esta queria provar que, apesar das dificuldades trazidas pelos ataques holandeses (que não deixaram de prosseguir depois da independência), os portugueses só entrariam na comunidade internacional por intermédio do Estado Espanhol: precisamente o que os portugueses recusavam. Em compensação, lembravam os espanhóis, a anterior ligação à Espanha não tinha impedido o tráfego comercial. E se os contactos internacionais depois da independência se revelavam difíceis e arriscados (além de ter ficado comprometido o transporte de escravos para as possessões espanholas), a solução teria de ser diplomática e interna, com o regresso dos portugueses à coroa única das Espanhas. Mas de toda esta argumentação, os portugueses só tiraram a conclusão possível: os espanhóis não tinham força para uma guerra com Portugal.

No plano estratégico, tendo em conta os próprios inimigos da Espanha, na parte relativa às operações militares, também se compreende, nesta perspectiva, a exiguidade dos comprometimentos de fronteira, por parte dos espanhóis. Deste modo, provavam aos próprios inimigos que a independência portuguesa em nada lhes tinha facilitado ou facilitava a situação militar: afinal, permanecia, sem abrandar, a pressão espanhola sobre

---

(3) Não obstante poderem ter tido alcance os motivos apontados por Ramos Coelho para a sua prisão (*História do Infante D. Duarte*, tomo 1, Lisboa, 1889, pág. 75), a razão aqui apontada deve ter sido a decisiva.

as zonas não portuguesas de combate. A Espanha, segura de que Portugal não atacaria, também não deslocava tropas para a fronteira portuguesa: era, ainda, um modo de isolar Portugal, patenteando a inutilidade da revolução de 1640 para as esperanças francesas relativamente ao que dela esperavam: a chamada de tropas espanholas das zonas de confronto com franceses para a fronteira portuguesa não se verificou. Assim como se não deu o abrandamento da pressão espanhola sobre a Catalunha. Portanto, para quê apoiar Portugal?

A esta orientação da Espanha respondia uma tática portuguesa que se definiu, no ano de 1641, como especialmente enérgica e diversificada. Visava aproveitar, em seu favor, as vantagens que lhe ofereciam todos esses processos dilatatórios espanhóis, sintomas, aliás, de que os seus recursos eram inferiores às responsabilidades. Os portugueses tinham de aproveitar essa tática que não deixava de patentear a preocupação que o possante levantamento português tinha lançado no campo espanhol.

No plano prático, Portugal pretendia o reconhecimento imediato da nova situação como Estado independente e demonstrar, no campo internacional, a sua viabilidade. Assim, logo em Dezembro de 1640 (carta de crença, em 19 daquele mês), D. João IV enviou um emissário à Catalunha, comunicando que os seus direitos ao trono de Portugal tinham sido restabelecidos pelo movimento do 1.º de Dezembro. Prometia, ao mesmo tempo, aos catalães todo o auxílio possível, como a própria revolução já o tinha sido, uma vez que, diziam, obrigaria os espanhóis à dispersão de forças.

Pouco depois (21 de Janeiro de 1641) sai de Portugal uma embaixada para França no sentido de negociar uma «liga formal» ou, na nossa linguagem diplomática contemporânea, uma espécie de tratado de assistência mútua: no mesmo dia, em que isso se verifica, D. João IV concede aos holandeses as liberdades de comércio de que gozavam, antes de 1580. A 2 de Fevereiro, parte outra embaixada para a Grã-Bretanha e, a 9 de Março, outra ainda para as Províncias Unidas, com vista a negociar um acordo e adquirir armamento. De todas estas diligências resultaram, respectivamente, um tratado com a França, umas tréguas com a Holanda e o reconhecimento oficial, por parte da Grã-Bretanha (29 de Janeiro de 1642), de que a situação política tinha inteiramente mudado em Portugal, em termos de soberania, embora, em rigor, isso ainda não significasse o reconhecimento da Revolução.

No entanto, estes contactos diplomáticos com inimigos da Espanha ou neutrais tiveram, sobretudo, um efeito muito mais significativo. Puseram Portugal em contacto directo com as incertezas dos apoios internacionais e aumentaram-lhe o realismo com que já tinham conduzido as negociações para o apoio francês ao levantamento nacional. Com efeito, as disposições francesas revelavam-se pouco estáveis e menos ainda incondicionais, assim como não havia qualquer possibilidade de acordo geral com a Holanda que ocupava território brasileiro e atacava os portugueses em África e no Índico. Por sua vez, o auxílio inglês era, naquele momento, impraticável.

A partir destas condições, Portugal desenhou uma política externa extremamente cautelosa e realista, no sentido de evitar, tanto o isolamento projectado pela Espanha, como compromissos que envolvessem responsabilidades muito prolongadas ou superiores aos efectivos recursos portugueses. Assim, no caso da Holanda, Portugal preferiu estabelecer uma trégua, que não envolvesse o reconhecimento das conquistas feitas pelos holandeses no Brasil e em Angola (esta última conquistada pelos holandeses já depois da chegada dos delegados portugueses a Haia). A trégua com a Holanda limitava-se, pois, a negociar um apoio diplomático na Europa; conseguiu, pelo menos, que a Holanda prejudicasse menos as negociações portuguesas com a França que nada faria que pudesse vir a comprometer a sua precária colaboração com a Holanda. Na verdade, a Espanha, consciente da densidade potencial dos conflitos entre a Holanda e França, fazia diversas propostas àquele país, no sentido de ele, pelo menos, não conceder apoio material a D. João IV.

Nas primeiras negociações com a França, depois da independência, Portugal condicionava a sua iniciativa militar às garantias oficiais francesas que eliminassem a hipótese de uma paz entre a Espanha e a França sem que ela obrigasse, também, ao reconhecimento dos direitos de D. João IV. Mas como a França não estava disposta a condicionar a paz com a Espanha a qualquer outra regra que não fossem os seus interesses para um equilíbrio na Europa do Norte (onde a Lorena, aliada da Espanha, era fortemente cobiçada), que lhe fosse favorável, nunca aceitou a condição da «liga formal». Portanto, Portugal não empreendia quaisquer operações militares de vulto na fronteira terrestre e só aceitou fazer, com a França, o bloqueio naval de Cadiz (em que os holandeses

não participaram). Foi um mero acto de boa vontade, pois o esperado levantamento da Andaluzia não se verificou.

Quer dizer, Portugal perante os confrontos internacionais e apesar de se encontrar numa situação difícil, não se lançou, para sobreviver, nos braços do conjunto de potências encabeçado pela França. Pelo contrário. Calculou, ano por ano, potência por potência, região por região, qual a melhor maneira de orientar a sua política externa, com vista a conseguir o resultado mais seguro ou menos comprometido para a sua guerra nacional. Sabia que a posição da França de auxílio a Portugal era condicionada, muito naturalmente, pelo interesse francês. Este, na sua estratégia, via, em Portugal, um elemento de pressão sobre a Espanha e só por aí uma entidade utilizável dentro do seu esquema das relações internacionais. Como tal, D. João IV não estava disposto a tomar posições que ultrapassassem, em responsabilidade, aquilo que a França podia assegurar. Nesses termos, nunca se empreenderam campanhas militares superiores aos recursos efectivos do País, nesse domínio, e D. João IV nunca aceitou tropas estrangeiras para além da capacidade portuguesa de as controlar, nem tomou quaisquer compromissos que não tivessem uma contrapartida vantajosa. Assim como não esquecia a precariedade dos interesses imediatos da França e a natureza dos compromissos desta, muito mais amplos e exigentes na Europa Central e como tais estranhos à esfera portuguesa. Na hierarquia dos interesses franceses, os que se definiam relativamente à Holanda eram, sem dúvida, muito mais urgentes do que os que pudessem envolver Portugal. As consequências, em França, da posição holandesa eram, para a Europa, mais importantes do que a posição portuguesa, esta só essencial no Atlântico.

Se as hostilidades da Espanha com Portugal se não desenhavam, como se disse, só no plano militar, a luta diplomática não se desenrolava só nas chancelarias. A posição diplomática portuguesa depois de 1640 enfrentava igualmente o domínio ideológico-político. Parte importante do esforço do isolamento de Portugal (orientação básica na luta espanhola contra Portugal) era a apresentação da Revolução de 1640 como uma insurreição de súbditos contra o rei legítimo. Nesse sentido, a Espanha publicava muitos panfletos onde a Revolução portuguesa era apresentada como um acto que, a ser apoiado, ou tão-só tolerado, ameaçava todos os reis legítimos da Europa. A esse respeito, Portugal desenvolvia a sua defesa de duas formas diversas. Uma primeira consistia, primordialmente, em apre-

sentar a Revolução de 1640 como o restabelecimento (*restauração*) dos direitos legítimos da Casa de Bragança ao trono português, postergados em 1580, pela força das armas de Filipe II: este era um rei imposto; o legítimo direito pertencera sempre à Casa de Bragança; a desistência dos direitos por D. Catarina só podia ter sido pessoal. Uma segunda consistia em apresentar a Revolução portuguesa como a expressão do direito que assiste aos povos de resistirem quando são desrespeitados os seus privilégios e o contrato deles decorrente entre governante e governados. Colocando-se na senda da doutrinação de Mariana, os portugueses alegavam que os espanhóis tinham desrespeitado o acordo estabelecido nas Cortes de Tomar em 1581; em consequência disso, pertencia-lhes o direito de entregarem o trono a quem, legitimamente, respeitasse os foros e privilégios do povo português. Decerto que esta argumentação é incompreensível quando o absolutismo é visto meramente como poder arbitrário. Mas, no modo de se entender o direito das gentes, nos séculos XVI e XVII, não sucedia assim.

Por outro lado, depois da expulsão de Portugal do governo espanhol e da subida ao trono de D. João IV (talvez em relação com projectos imperiais franceses), ainda que sem possibilidade de aplicação imediata, podia constituir-se para D. João IV uma alternativa perigosa, na candidatura ao trono português por parte do Duque de Parma, igualmente, descendente de D. Manuel (\*).

No campo da opinião pública europeia, o rei de Portugal tinha pois de defender os seus direitos de três modos distintos e contra potenciais antagonistas, utilizando diferentes argumentos. O primeiro conjunto assentava na defesa da legitimidade dos seus direitos ao trono; o segundo dirigia-se à legitimidade do movimento nacional, como exprimindo o direito de os povos, nos seus institutos e hierarquias, reporem o contrato social quando o governante o não respeita. Finalmente, o terceiro assentava no direito pertencente às Cortes livremente reunidas de examinarem as condições da herança de um trono quando surge qualquer dificuldade sucessória e decidirem dentre os candidatos, de acordo com o bem comum.

---

(\*) Como trineto daquele rei e bisneto de D. Duarte, Duque de Guimarães, tal como o era D. João IV. Alegava-se, porém, que a filha de D. Duarte que casara com Alexandre Farnésio, 3.º Duque de Parma, era ainda mais velho do que Catarina, avó de D. João IV. Apesar desse alegado superior direito do Duque de Parma, o documento de origem francesa, onde tudo isto se refere, aconselhava o reconhecimento de D. João IV, «por já estar na posse do trono».

É bem claro que estas posições envolviam consequências práticas no campo das relações internacionais. Na verdade, como o rei Carlos I da Grã-Bretanha estava em luta contra o Parlamento, a corte de Espanha, nas suas manobras para o isolamento de Portugal, apresentava, na corte inglesa, a posição de D. João IV, como um desafio ao poder real, semelhante ao que era levado a cabo pelo Parlamento. Por isso, D. João IV e os seus diplomatas, ao tornarem público o apoio que concediam a Carlos I da Grã-Bretanha, não o faziam por uma precária e injusta intervenção política nos negócios internos do seu antigo aliado. A finalidade da sua tomada de posição continuava a ser a luta contra o isolamento que a Espanha queria impor a Portugal. E nesses termos, Portugal declarava claramente que considerava os direitos de Carlos I como indiscutíveis: a haver uma revolução em Inglaterra semelhante à portuguesa, deveria ser para repor os direitos do trono. Já o desenvolvimento interno de guerra civil entre as duas correntes lhe não dizia respeito. Afinal, a posição que D. João IV tomava acerca dos seus direitos ao trono português tinha a mesma base jurídica da sua atitude relativamente ao trono inglês. Daí se partiria, também, para o estabelecimento das relações diplomáticas entre Portugal e a Inglaterra. Uma coisa era reconhecer os direitos da coroa, como fez o rei D. João IV, outra coisa era a intervenção prática no conflito entre os ingleses.

A este complexo de exigências europeias, acrescentava-se a situação do Brasil, em parte, ocupado por holandeses, que, igualmente, atacavam os portugueses, no mar, no Oceano Índico e em África. Aí, foram ocupar apressadamente Luanda, apesar do reconhecimento feito pelo governador português ao rei D. João IV ser já do conhecimento tanto de invasores como de invadidos. Nada disto era secundário no ponto de vista económico ou político, mas não era decisivo no ponto de vista militar. No entanto, mais uma vez, a política portuguesa tinha de desdobrar os interesses metropolitanos e os ultramarinos. Em consequência, definia duas séries de razões que não coincidiam: a metropolitana, calculando apoios em relação com o equilíbrio europeu, e a ultramarina, indo buscar forças de raiz local, com ponderações completamente diversas, já que a metrópole não podia garantir quando enviaria auxílio.

Estas duas ordens de razões iam, no entanto, coincidir na segurança das suas rotas marítimas; aí Portugal tinha de considerar a concorrência das frotas inglesas, holandesas, francesas e espanholas e não só destas

últimas. E não foi decerto das atitudes menos difíceis e mais lúcidas, ter o rei D. João IV e o seu governo sabido distinguir cuidadosamente as forças que comandavam cada uma das áreas e tê-las trabalhado de modo diverso, procurando para o objectivo geral da independência soluções específicas a cada uma delas, Atlântico Sul, Índico e Metrópole, sem misturar as forças que cada um desses domínios envolvia. Estabelecida e garantida pelo rei a unidade de todo o mundo português, seguia-se, para cada uma das partes, a necessidade da defesa própria, necessariamente local: a unidade do mundo português era política e espiritual, mas não tinha o mesmo contexto de alianças, nem a mesma situação militar. Assim, para o Brasil, D. João IV teve a prudência de o considerar uma área militar e socialmente adulta, capaz de soluções próprias e capacidade consequente para criar, como criou, o seu campo de decisão. Toda a política externa portuguesa relativamente ao Brasil partia dos próprios interesses deste, coincidentes, na sua raiz social, económica e espiritual com a metrópole. Isto é, Portugal não se aproveitou do Brasil para resolver a situação da metrópole, ou para negociar com os holandeses formas de compensação<sup>(3)</sup>. Aqueles, aliás, só as entenderiam pelo que elas realmente significavam: sinais de incompetência e de fraqueza. Assim, a deslealdade holandesa, ao conquistar Luanda, por meio de dolo (comportamento, em verdade, comum, na época), foi compreendida na sua finalidade atlântica e não quebrou as confluências europeias. Mas a resposta foi a guerra irredutível naquelas paragens e a libertação de Luanda, primeiro, e do Brasil, depois. Podemos, pois, dizer que a libertação do Brasil do domínio holandês constituiu o primeiro sinal da sua maturidade política, obra como foi dos próprios locais, apoiados, evidentemente, em Portugal, cujos interesses, naquela área, foram vistos na sua dimensão brasileira. A resistência e a vitória dos luso-brasileiros coincidia, aliás, com as forças profundas que definiam a época no sentido das potencialidades nacionais locais que as circunstâncias da luta permitiram que tomasse, desde logo, a indispensável dimensão militar. Tudo assente numa ligação que se articulava em convicções profundas de natureza social, religiosa, política e económica.

Nestas condições, o ano de 1641 foi decisivo para a diplomacia portuguesa e para os seus objectivos fundamentais. Como se disse atrás, a estratégia espanhola visava o isolamento de Portugal, para além da Guerra

---

(3) Ao contrário, portanto, do que queria o Padre António Vieira cuja perspicácia na defesa dos interesses portugueses, não obstante a sua eloquência, foi mais do que problemática.

dos 30 Anos e das operações diplomáticas em curso. A Espanha partia do princípio que não poderia conduzir a guerra com Portugal, enquanto não fosse feita a paz no continente; preparava a sua estratégia a esse respeito no sentido de impedir que Portugal, nesse «intervalo», se fortalecesse demasiado. Nessa intenção, a sua diplomacia mantinha-se intransigente em não ceder quanto ao estatuto de rebelde que aplicava aos portugueses. Assim impediam-no de alcançar aliados seguros para depois de assinada a paz europeia; tornavam eles mais pesadas as condições do auxílio e dificultavam extraordinariamente a sua expansão comercial, sujeitando os navios portugueses ao regime de *boa presa*. Noutro plano, mas na mesma ordem de esforços, a Espanha fazia o possível para que a confiança nesses mesmos aliados, por parte de Portugal, fosse diminuta. Em consequência, a estratégia de D. João IV tinha o objectivo contrário: procurava obter garantias próprias que ultrapassassem as contingências em que se encontrava a luta, de modo a aproveitar ao máximo esse tempo de tranquilidade relativa das suas fronteiras, enquanto a Espanha estava ocupada com outras frentes. Nos seus esforços diplomáticos (não cabe aqui a indicação dos militares) o essencial era estabelecer compromissos que lhe pudessem valer quando chegasse o inevitável momento em que a Espanha se voltasse contra Portugal, com vista a realizar a «recuperação» da sua autoridade.

Portanto, a estratégia portuguesa apresentava duas exigências de certo modo contraditórias: a primeira visava combater ao lado das potências inimigas da Espanha, assegurando-lhes o apoio naquele preciso momento, em que a Espanha estava a ser atacada por outros e os atacava. Pela segunda, preparava o momento em que estaria frente a frente com a Espanha, sem que fosse certo o apoio de qualquer das potências que com ela tinham feito a paz. Com efeito, nesta orientação, a Espanha punha sempre, como exigência prioritária, para as negociações de paz que o auxílio a Portugal fosse suspenso, sem o que a Espanha não assinaria tratado algum.

Assim, pode dizer-se que no ano de 1641 o nosso país conseguiu estabelecer relações diplomáticas normais ou quase normais com os inimigos da Espanha, obtendo um mínimo de representatividade internacional. E a rapidez com que o governo de D. João IV agiu, nesse ano, prova quanto o rei de Portugal estava preparado para apreender as suas possibilidades e agir dentro do seu estrito campo de manobra.

Nesse mesmo ano de 1641, começavam a tomar corpo as notícias, mais ou menos vagas, acerca da paz geral. E embora as negociações fossem demoradas, era manifesto estarem em curso diferentes contactos para esse efeito. Por isso, impunha-se dispor de audiência junto dos inimigos da Espanha e negociar, incansavelmente, o seu apoio para quando a paz fosse um facto. Neste último aspecto, porém, como era de esperar, os portugueses nada mais alcançariam do que promessas. Nem a proposta da «liga formal», com a França, nem a da junção dos interesses das duas casas reais pelo casamento do príncipe D. Teodósio com uma princesa francesa tiveram qualquer resultado. Voltavam a vislumbrar-se perspectivas em que os espanhóis insistiram, tal como tinha acontecido em 1580, de se negociar uma independência arrancada com largas cedências territoriais, mas desonrosas, portanto, do que a dependência negociada e especitante com a Espanha. Para o impedir impunha-se manobrar as forças disponíveis (valorizando-as) no entrechoque dos interesses europeus, de modo a conservar a plenitude da independência.

O sucesso da alternativa nacional dependia da competência dos responsáveis. E, ainda aqui, Portugal conseguiu, em 1641, consideráveis triunfos diplomáticos. Assim, evitou o reconhecimento das conquistas feitas pelos holandeses; concedeu garantias de comércio aos ingleses com vista a quebrar a tentativa do bloqueio espanhol; aceitou as restrições dos suecos, relativamente à Liga formal, sem perder as facilidades concedidas quanto à compra de armamento. Etc. Em suma, no princípio do ano 1642, Portugal estava apto a prosseguir o seu caminho, na nova fase que já, claramente, se desenhava, das negociações com o Império Austríaco e a Espanha, por parte da França, Holanda e Suécia.

Até à abertura dos congressos de Münster e Osnabrück, a guerra europeia, como se referiu atrás, tinha decorrido com violência. E com a renovação da Fronda contra o poder central francês (sinal, aliás, do já referido poder das áreas regionais que a Guerra dos 30 Anos, de uma maneira geral, tinha explorado e que, desta vez, «jogava» contra os franceses), a situação não era favorável a que a França obtivesse da paz o máximo de vantagens possíveis com a Espanha. Nesta área havia ainda muito que esperar, o que favorecia Portugal.

Assim, logo depois da morte de Richelieu, as disposições da França, sob a direcção do Cardeal Mazarino, não se alteraram muito. Foi, mesmo nesse sentido, que Luís XIII começou por se manifestar: se acaso se veri-

ficassem perspectivas de paz com a Espanha, esse facto não obrigava a que a França deixasse de auxiliar Portugal. Mais tarde, porém, no decorrer das sessões, esta disposição foi-se modificando. Acabou por parecer certo, a todos, que Portugal não poderia figurar no tratado de paz, assim como não tinha entrado, como potência soberana, reconhecida pelas duas partes, nas reuniões preparatórias para ele.

Apesar da precariedade dos resultados, os portugueses lutavam insistentemente para que franceses e holandeses, enquanto se dissessem «aliados» dos portugueses, procedessem como tais no Congresso. Como potência reconhecida pela França, Holanda e Suécia, ainda que recusada pela Espanha e pelo Império, os seus delegados encontravam-se, pois integrados nas comitivas francesa e sueca, tomando conhecimento do andamento das negociações. Mas esta situação impedia, inevitavelmente, a presença oficial dos portugueses na assinatura do tratado.

A pedra de toque relativa à atitude para com os portugueses nas reuniões e negociações do Congresso de Münster e Osnabrück revelava-se no inalterável comportamento espanhol para com o Infante D. Duarte, preso em Milão (Agosto 1642). O seu caso espectacular servia de expressão pública quanto à disposição espanhola a respeito de Portugal, no sentido de recusar qualquer situação de direito aos portugueses que se recusassem a ser súbditos do rei espanhol, como rei de Portugal. E também neste aspecto, a energia com que os franceses tratavam o caso não podia ser grande: se o conceito de «rebelde» fosse tratado com «mão ligeira», onde iriam parar os «rebeldes» da Fronda?

A atitude espanhola, tanto no que se refere ao Infante D. Duarte, como à aceitação de passaportes de D. João IV para os delegados portugueses aos dois congressos, significava que não reconhecia à França, nem à Holanda, nem à Suécia, capacidade jurídica para o reconhecimento internacional de D. João IV<sup>(6)</sup>. A atitude daqueles países, como apoiando um «rebelde» era, pois, um mero acto de guerra; só como tal podia estar incluído nas negociações. Logo que elas terminassem e sempre que a Espanha o entendesse, o caso seria resolvido — segundo a tese espanhola — como uma questão interna relativa aos direitos dinásticos de Filipe IV. Em verdade que a resposta das potências inimigas da Espanha podia ser

---

<sup>(6)</sup> Defendia essa mesma posição, com pouco sucesso, em Londres, e com mais resultados práticos, em Roma.

a de transformar essa questão numa condição indispensável para a abertura das negociações. Mas, como se viu, o problema não era, para elas, tão importante que fosse preciso chegar a essa exigência. Mazarino era um prático e nenhuma das potências, ao calcular as forças em exercício no continente, podia considerar essencial para os interesses em jogo que Portugal fosse uma condição de guerra ou de paz. Algumas delas, até (como a Holanda), tiravam vantagem da posição espanhola. E quando o próprio princípio do regionalismo (assim interpretavam os espanhóis o levantamento nacional português) estava a causar tão graves problemas com a França, decerto havia que pôr limites aos auxílios externos às revoltas «regionais». Não ajudava a Espanha os «frondistas»?

Os responsáveis portugueses não desconheciam, decerto, o problema. Na hipótese de ser assinada a paz entre os beligerantes, a norma praticada pelos delegados portugueses era lutar sempre, para que daí não resultasse o fim do apoio concedido a Portugal. O resultado, embora limitado, não foi inútil.

A orientação espanhola resultou plenamente no que se refere às Províncias Unidas, mais conhecidas em Portugal pela designação de Holanda. Esta esperava que a ameaça espanhola a Portugal continental lhe desse possibilidade de se manter no Brasil e em Angola. A sua expulsão daqueles dois territórios foi, para ela, uma amarga derrota. Podemos dizer que, na guerra da Restauração, o primeiro inimigo que Portugal venceu foi a Holanda. Já no que se refere à França, esse objectivo espanhol não foi tão fácil de alcançar. A Holanda não estava interessada em ter, na sua fronteira, uma França demasiado forte, a substituir uma Espanha mais fraca do que antes e, portanto, mais aceitável. Como tal, não facilitou o seu apoio às exigências da França para as negociações de paz. Os confrontos entre a França e a Espanha eram, na verdade, muito profundos; distribuíam-se por diferentes áreas da Europa, em especial a Itália e a Flandres, assim como por zonas estratégicas menores, indispensáveis para a passagem de uma para outra daquelas duas regiões. Estavam ainda muito longe de assinar um tratado de paz próprio. No que diz respeito a Portugal, mantinha-se inalterável por parte da França a sua disposição de recusar a Liga formal. Perante essa condição irredutível, Portugal tentou outros caminhos pelos quais fosse possível impedir o seu isolamento pretendido pela estratégia diplomático-militar da Espanha. Um primeiro foi insistir na ligação entre a Casa Real portuguesa e a francesa, de modo

a que a França tivesse interesses permanentes na manutenção da independência portuguesa, para além das circunstâncias imediatas do equilíbrio do poder e dos confrontos versáteis das potências. Um segundo caminho foi procurar outro aliado que não a França. Para o primeiro caso, a corte portuguesa sugeriu o casamento de D. Teodósio, herdeiro do trono português, com uma princesa francesa. Para o segundo, a proposta imediata mais aliciante era a de reconstituir a aliança inglesa, tanto por um casamento entre as duas casas reais, como pelo apoio ao Rei Carlos I contra o Parlamento, a partir do direito daquele Rei ao trono. Nesses termos, os realistas não perdiam influência no Atlântico e o rei inglês podia, por aí, reforçar a sua influência sobre Londres. A contrapartida era o apoio a Portugal independente.

No ponto de vista europeu, eram estas as principais perspectivas ou hipóteses para Portugal, em face da paz de Westfália que se aproximava e perante a probabilidade de cair sobre Portugal todo o peso disponível do exército espanhol.

No ponto de vista da guerra ultramarina, em que estava envolvido com a Holanda, Portugal sabia que não podia falar-se numa verdadeira unidade na política externa holandesa; era do conhecimento público que as decisões da assembleia das Províncias Unidas podiam não ser executadas por todas elas. E assim considerava que tudo quanto fosse estabelecido, para além das circunstâncias imediatas, obrigava sem vantagens. Sabia-se muito bem que o decidido ou aprovado para uma área podia não se aplicar a outras, em face dos interesses díspares das Províncias Unidas. Portugal estava consciente do interesse da Holanda num acordo diplomático na Europa; assim como do seu interesse em poder vender armamento para os exércitos portugueses e nesses domínios não havia grande possibilidade de colisão entre os dois estados. Antes pelo contrário, as vantagens da Holanda europeia num apoio português metropolitano eram consideráveis e de diferentes sentidos. Com base nisso, Portugal fazia pressão sobre a Holanda, partindo da importância estratégica que sabia ter no tráfego atlântico. E tendo em conta os interesses holandeses na Europa, promoveu uma política de aproximação com a Inglaterra, em guerra com a Holanda, também consciente da importância estratégica da costa portuguesa. A fim de forçar a Holanda a aceitar melhor as exigências portuguesas, D. João IV não hesitou em facultar os seus portos aos navios ingleses: era a forma de pôr nos debates diplomáticos todo o valor estra-

tégico das posições portuguesas para a navegação. Seguro dessa posição, logo que lhe foi possível, promoveu a libertação de Angola e apoiou abertamente, como lhe competia, a luta luso-brasileira contra os invasores holandeses. No entanto, em face da política de aproximação da Espanha com a Holanda, Portugal actuava com a máxima cautela. Para enfrentar essas ameaças, manobrando os seus recursos próprios, iria prosseguir, depois da derrota de Carlos I, nas negociações políticas com Cromwell que, evidentemente, as aceitou. Ao mesmo tempo, procurava que a França não tomasse compromissos que a levassem ao abandono de Portugal.

Neste conjunto, de solicitações e exigências, o reino mantinha-se solidamente unido à volta do seu rei. As conspirações contra D. João IV que se descobriram tinham o apoio limitado que podia ter uma conspiração de interesses particulares, como não tinha sido a do 1.º de Dezembro de 1640.

Na altura da assinatura do Tratado de Westfália, Portugal foi dele oficialmente excluído, por exigência da Espanha que os inimigos desta não quisessem contrariar. Continuava, pois, a ser uma «região» em revolta contra os seus «legítimos» governantes. Mas havia já uma grande diferença: era essa a posição espanhola a que os seus adversários tinham de se sujeitar pela força de interesses maiores. Mas a resistência nacional de oito anos tinha salientado o flagrante carácter arbitrário e faccioso da atitude espanhola. Era o contrário da evidência pública. O comportamento dos espanhóis em Roma contribuiu largamente para que se tornasse flagrante à Europa, mesmo neutra, o carácter faccioso, turbulento e arbitrário das manobras espanholas. O rei de Espanha, que se pretendia expoliado do trono português por uma revolta ilegítima, confirmava-se como um tirano afastado do poder que tinha exercido com injustiça.

E assim, depois da assinatura do tratado de paz entre holandeses e espanhóis, em Janeiro de 1649, Portugal encontrava-se numa situação onde se podia ver, com realismo, uma série de perspectivas dinâmicas para a sua sobrevivência. Elas só poderiam ser aproveitadas, caso se mantivesse segura a direcção do Estado e se enfrentasse, com decisão, o problema do isolamento económico. Portugal encontrava-se, na realidade, em estado de guerra com inimigos implacáveis, mas dispunha já de oito anos de governo independente onde os riscos foram inferiores aos que tinha suportado durante o domínio espanhol. Acrescentava-se, agora, a experiência interna-

cional adquirida pelos seus dirigentes que lhes permitiu organizar rapidamente um precioso quadro de diplomatas, integrados nas condições do exercício das suas funções, na disciplina dos objectivos de um Estado independente. Dispunha também de um exército com indiscutível capacidade de resistência. Apreendia, no conjunto, as alternativas que se lhe apresentavam quanto aos apoios europeus: a França, com todas as oscilações dos seus projectos hegemónicos; a Grã-Bretanha, com perspectivas de que se podiam esperar bons resultados, logo que terminasse a guerra civil em que estava envolvida. Concebia ainda a luta ultramarina separada dos interesses europeus e criava, pela primeira vez, uma esfera de influência brasileira, com recursos sociais, estratégicos e políticos próprios, quando já os tinha bem definidos economicamente. Mas acima de tudo isso, tinha tomado consciência do papel das razões nacionais de luta como decisivas para os sacrifícios necessários à sobrevivência do Estado Português. Nesse ponto coincidia a experiência de luta em Portugal, no Brasil, em Angola e no Índico. Na situação nova que despontava eram essas razões que iam, decisivamente, ser postas à prova e vencer.

*Jorge Borges de Macedo*

Professor da Universidade Clássica de Lisboa e da Universidade  
Católica Portuguesa



---

## O PODER CULTURAL

---

*Adriano Moreira*



---

## O PODER CULTURAL (\*)

---

1. Esta palestra terá apenas como objectivo complementar alguns aspectos daquela que versou sobre as Áreas Culturais e Estratégia, que se encontra já publicada na Revista do Instituto. Começarei por salientar que a expressão — cultura — vai ser usada no sentido de *modelos de comportamento*, que todos se traduzem em *vigências* das comunidades, em função de uma escala de valores optados pelo grupo.

Não se trata portando de nenhuma difícil tomada de posição filosófica a respeito da natureza da cultura, nem da habitual questão a respeito da autonomia do conceito de civilização em relação à mesma. As vigências em causa são o objecto de estudo dos antropólogos, aqui examinadas em função dos objectivos do poder, e tomadas como um dado de facto que a realidade oferece. Dizem simultaneamente respeito à hierarquia social, a maneira de honrar a divindade, mas também ao modo de salvaguardar a vida, oferecendo soluções no vestuário, na alimentação, no amparo mútuo.

A identificação destas respostas colectivas aos desafios do mundo e da vida tornou-se uma questão importante para os ocidentais, sobretudo a partir do movimento da expansão marítima e da colonização, que estão na base do processo que levou à situação actual de o mundo funcionar como uma unidade, com todos os povos interdependentes, e o rebanho humano identificado como um só. Mas o encontro, que o movimento colonizador provocou, entre grupos que tinham dado respostas não coincidentes aos desafios do mundo e da vida, também obrigou cada grupo a meditar a sua própria identidade, e levou inevitavelmente a juízos sobre a superioridade recíproca das soluções encontradas no isolamento anterior de cada uma das parcelas da humanidade. É claro que uma experiência de menor extensão já fazia parte do património ocidental desde a antiguidade, e os gregos não tinham dúvidas sobre a inferioridade dos bárbaros. Mas agora a experiência tendia para mundial, punha em confronto todos os sistemas culturais, e obrigava a uma espécie de escala universal de comparação.

---

(\*) Conferência proferida no Instituto da Defesa Nacional ao Curso de Defesa Nacional em Fevereiro de 1981.

Não faltaram, no domínio da doutrina, escritores que imediatamente lutaram no sentido de implantar a regra da igualdade, no plano da dignidade dos valores, de todos os sistemas culturais, partindo do pressuposto da igual dignidade de todos os homens, como ensinava a Bíblia. É neste plano que ficam situados doutrinadores como Vitória, Las Casas, Suarez, António Vieira, e, já no declínio do poder ocidental neste século, sociólogos tão célebres como Gilberto Freyre. Também não faltaram doutrinadores da superioridade do *bom selvagem* como o Abade Raynal, o que foi mais prova de desgosto com os ocidentais do que de humildade, nem cientistas como Montesquieu que procuravam fazer decorrer a diversidade dos sistemas da diversidade de condições físicas, geográficas e políticas em que cada um tinha isoladamente nascido. Tudo viria a cumular com a tentativa da UNESCO no sentido de organizar o inventário da totalidade das respostas culturais dadas pelos homens aos desafios do mundo e da vida, considerando-as todas como parte integrante do património comum da Humanidade.

Mas a própria UNESCO reconheceu que a vida não coincide com a doutrina, assume as tais *vigências* que a desmentem, e não pôde evitar defrontar-se com a circunstância de que as grandes preocupações intelectuais parecem encontrar soluções pragmáticas, ligadas a evidências, que os povos consolidam numa espécie de personalidade básica de cada grupo. Neste problema gravíssimo dos contactos entre sistemas culturais diferentes, que se formaram no referido clima de isolamento, aconteceu que a *raça* funcionou como elemento mais identificador do que os modelos de conduta, e que uma teoria de *mitos raciais* se instalou a dominar o processo. Pouco importa que os cientistas, dando apoio aos filósofos, ponham em dúvida o conceito de *raça* e a sua validade, procurem alterar os usos semânticos preferindo falar de *etnias*, demonstrem que o cruzamento étnico é a regra na história do rebanho humano. Nos problemas concretos, existenciais, dos contactos entre grupos de personalidade básica diferente, no trabalho, na vida sexual, no campo do domínio político, o mito racial implantou-se como um divisor e continua hoje a desempenhar um papel fundamental.

Já tivemos ocasião de recordar, em palestra anterior, que os mitos principais identificados pela UNESCO foram os seguintes: *mito ariano*, *mito negro*, *mito mestiço*, *mito judaico*.

Todos e cada um desses mitos se mostrou capaz de perturbar a paz civil, e de pôr em perigo a paz internacional.

O *mito ariano* orientou a acção política de Hitler, disposto a organizar os povos europeus numa hierarquia de pureza racial que lhes determinaria as funções no todo imperial, e do qual decorria, por misteriosos raciocínios, a convicção de que pertencia aos arianos, em coerência com a lei da selecção natural, a missão de governar, com um estatuto de superioridade, os outros povos. Os resultados terríveis a que conduziu o desenvolvimento desta atitude são demasiadamente conhecidos e lembrados para que haja vantagem em perder tempo a enumerá-los, mas parece menos meditado o facto de que as decisões finais de Hitler parecem representar uma aplicação do critério ao seu próprio povo. O primarismo da avaliação da hierarquia dos povos em função do critério da selecção natural parece tê-lo convencido de que a derrota, a incapacidade de ganhar a guerra, demonstrariam que o povo alemão não merecia sobreviver e por isso desencadeou uma desesperada guerra existencial cujo ponto final seria o aniquilamento. Nesta perspectiva, o seu próprio suicídio deveria ser tomado como uma acção exemplar.

O *mito negro* foi o que teve maior papel na colonização dos trópicos pelos europeus, provocou sérias dúvidas sobre se os negros possuem alma e também podem aspirar à salvação, e veio a ter a sua expressão mais visível nas sociedades organizadas de acordo com a regra da discriminação racial, fundamentando uma doutrina política de desenvolvimento separado, ainda hoje em vigor na África Austral, com os conhecidos riscos para a paz interna e internacional.

Que a vida tenha rompido as barreiras do mito e das leis, levou ao aparecimento do *mito mestiço*, no qual a experiência, sem qualquer subordinação a esquemas racionais, faz convergir a soma dos defeitos das etnias que se cruzam. Não ocorreu a tal experiência fazer somar as virtudes das etnias em causa, e por isso os mestiços, mal recebidos por ambos os grupos em consequência da estrutura cultural instalada, forneceram com frequência a liderança da revolta e das soluções violentas.

Finalmente o *mito judaico*, que se encontra desde as raízes da cultura ocidental, encheu de dramas a história de muitos países desde a Rússia a Portugal, notabilizando-se o nosso Padre António Vieira na demonstração da necessidade de os tratar como iguais, e da falta que fazia ao Reino definir condições que permitissem o seu regresso seguro com os

capitais que muito faltavam para executar o plano da Restauração. O caso de Israel, que ainda hoje cria dificuldades à política internacional portuguesa, tem demonstrado suficientemente que o mito está vivo para interferir nas atitudes estratégicas dos EUA, para condicionar os arranjos da competição mundial, e para colocar em perigo permanente a paz e a esperança mundiais. Alguns dos factos que foram considerados *crimes contra a humanidade*, dando origem a essa figura do *genocídio* identificado do estatuto do Tribunal de Nuremberga, tiveram na base a teoria dos mitos raciais. Só que, se a palavra é nova, o facto é muito antigo, e a destruição dos índios no continente americano, o aniquilamento dos aborígenes na Austrália, o sacrifício recente dos Ibos na Nigéria, o silêncio sobre os Nagas da União Indiana, o desaparecimento de algumas repúblicas na URSS durante a última guerra mundial, tudo se reconduz a essa figura do genocídio: a destruição intencional, por métodos directos ou indirectos, de um grupo etnicamente identificado.

2. Na revolução que se estende mais ou menos a todo o globo, esta questão da substituição da identificação cultural pela identificação étnica, também desempenha um papel fundamental.

Não se tratou apenas de o colonizado identificar facilmente o colonizador por critérios óbvios, em todos os lugares onde não se constituíram sociedades integradas. A regra foi a de que o colonizador forneceu o capital e a técnica, e o colonizado forneceu a terra e o braço. Sempre que a integração não foi o modelo social procurado e realizado, o que em raros lugares aconteceu, e realmente só o lusotropicalismo sustentava com coerência doutrinal, a distinção entre colonizador e colonizado pôde facilmente radicar na cor, e portanto apoiar-se no mito racial.

Mas a consequência mais importante parece ter sido a de que o critério marxista da distinção entre *capitalistas e proletários, exploradores e explorados, donos dos instrumentos de produção e trabalhadores*, pôde transformar-se numa vigência social usando a identificação étnica e o mito racial. Se não é fácil explicar, a comunidades colonizadas nos trópicos, e pela maior parte entregues a uma economia de subsistência perturbada pela introdução do racionalismo ocidental do trabalho, a teoria marxista, é extremamente fácil identificar pela cor os dois grupos em que assentam a doutrinação e acção soviéticas. Fazer coincidir os exploradores com os brancos, e os explorados com os homens de cor, é um processo eficaz

de reduzir uma filosofia complexa a um indicador acessível a todas as experiências e mentalidades.

Assim aconteceu em todas as regiões onde, depois de finda a guerra de 1939-1945, se iniciou a retirada das soberanias europeias, e apenas não se verificou no império soviético porque a estrutura do Estado se manteve monolítica, e o mar não aparece a cortar a contiguidade dos territórios e das populações em regime colonial.

Desta mobilização dos mitos raciais nasceram e cresceram projectos mais vastos e acabados, que já vêm a interferir com as estratégias mundiais. A solidariedade dos povos de cor pregada em Bandung, a identificação de um terceiro mundo, a mobilização do sul pobre da terra contra o norte rico, tudo encontrou nesse dado simples a sua pedra de alicerce. Foi nela que as novas elites revolucionárias, a segunda geração da revolta em processo, encontrou o seu primeiro e sólido apoio. Que a paz do mundo esteja a ser afectada pelos mitos raciais não parece um facto duvidoso, mesmo quando não são mencionados em belíssimos discursos e propósitos dos condutores políticos.

Em alguns casos, como aconteceu com a revolução do Irão — o problema cultural parece todavia desprender-se da mitologia racial. Nesta hipótese, é francamente a opressão cultural alegada que cobre as queixas que também dizem respeito à subordinação económica e política a poderes exteriores. Mas é o livro sagrado que se exhibe, cujos preceitos se lembram, para demonstrar que o ocidentalismo agrediu severamente a personalidade básica do povo. Por isso os revolucionários escutam a palavra dos chefes religiosos, e estes apelam para a Constituição Política de Medina escrita pelo Profeta, provavelmente a primeira constituição escrita que se conhece. É com esse texto constitucional na mão que pretendem regenerar o Estado, defender os valores de uma cultura de matriz religiosa, salvaguardar a identidade básica do povo, e assim recuperar aquilo que pensam ser um lugar igual entre as Nações Ocidentais, contra as quais enumeram um volumoso capital de queixas.

3. O problema desenvolve-se porém, e ainda, em relação com o fenómeno das migrações, que tanto afectam a vida dos portugueses. Nos mercados de destino da mão-de-obra que se desloca dos países pobres para os ricos, os mitos raciais ressuscitam, e como que se renovam. São os porto-riquenhos nos EUA, são os árabes na Europa, são os europeus pobres

do sul na área do Mercado Comum. Até estes, que em geral partem de regiões menos desenvolvidas, sem qualquer visão geral do seu próprio país, experientes apenas dos modelos de comportamento da pequena aldeia, sofrem o impacto das civilizações industriais, afluentes e de consumo, que os obrigam a um doloso processo de *aculturação*. São obviamente diferentes em relação ao povo de acolhimento, defendem-se pela identificação do próprio grupo, encontram nessa semelhança a base do apoio humano que necessitam, preservam hábitos e atitudes, e muito frequentemente aparecem como *colónias interiores* em relação às quais os mitos raciais acabam por funcionar. Os mesmos fenómenos da remuneração diferente, da espécie de trabalho menos qualificado, da qualidade de vida inferior, dão ocasião à discriminação que apela para a fácil identificação étnica ou de origem. A imagem do português de tamancos no Brasil, ou do galego em Portugal, são antecedentes que ajudam a compreender o fenómeno. Tão grave, que na Suíça foi submetida a plebiscito uma lei limitadora da entrada de estrangeiros, com o fundamento de que o seu número ameaçava a manutenção da identidade nacional, a personalidade básica do povo hospedeiro. A lei não foi aprovada, mas demonstrou a importância e gravidade do problema.

Nação de emigrantes como sempre fomos, os portugueses passaram por todas estas experiências, donos da melhor das doutrinas sem que isso tenha impedido que os factos muitas vezes a tenham desfeitoado.

Temos comunidades velhas que se desenvolveram em território alheio, e que, tendo perdido a nacionalidade, e até a língua, mantiveram a fidelidade a padrões e valores que as levam a continuar a identificar-se culturalmente como portuguesas; temos comunidades de primeira geração, sobretudo na Europa, que ainda conservam a nacionalidade e a língua, mas sofrem o drama da deslocação, da aculturação, e finalmente, sobretudo na segunda geração, a integração com perda da nacionalidade; temos comunidades que nasceram portuguesas de cidadania, em território português, e que a descolonização transformou em comunidades culturais ou aculturadas, em território que passou a ser estrangeiro. Temos como vínculo mais geral de todos a língua, onde se conservou, mas acontece que também é património do Brasil, que o usa como seu. E como a lei do número parece ter aqui um campo especial de actuação, tem de aceitar-se que quando se ensina a língua portuguesa nos EUA ou no Japão, é porque se fala português no Brasil, e não porque se fala em Portugal. Este facto, que fica

anotado, não pode ser ignorado na política da língua, nem na definição dos meios de comunicação social portugueses, nem na avaliação das perspectivas de que os nossos criadores de cultura vejam a sua obra expandir-se para além das fronteiras. Pela importância do tema das nossas comunidades seja-me permitido tecer umas considerações finais sobre o problema.

4. A inclusão do problema das comunidades portuguesas no programa do Governo, a criação anterior do Conselho das Comunidades, e o anunciado e chamado Primeiro Congresso das Comunidades Portuguesas, fizeram supor a muitos que esta questão poderia finalmente ser gerida sem que partidanismos ensombrassem uma acção que é do interesse comum. Não é o que se passa, e daqui nasce nas Comunidades um motivo de preocupação, porque andam a ser misturadas questões essencialmente diferentes, e que tudo aconselha a manter separadas. O problema principal não é nem de votos, nem de divisas.

Quando, já em fins do século passado, um grupo liderado por Luciano Cordeiro, fundou a Sociedade de Geografia de Lisboa, e inscreveu nos Estatutos o objectivo de se ocupar da emigração, também demonstrou que a sociedade civil é frequentemente mais lúcida do que os órgãos de soberania, e não haveria desvantagem para ninguém em conhecer, em vez de adivinhar, aquilo que se executou em cumprimento dessa disposição estatutária. O clamor que rodeia interesse tão vital, seria talvez melhor orientado.

Com noventa e dois mil quilómetros quadrados de terra pobre, duzentas milhas de mar patrimonial que nos oferecem e não temos sequer meios para fiscalizar, uma relevância internacional que em muito depende da relação accidental entre a geografia e a estratégia mundial que outros definem, não pode ignorar-se que as comunidades portuguesas, descendentes de portugueses, ou filiadas na cultura portuguesa, instaladas em território alheio, são parte principal do património colectivo.

Não parece em primeiro lugar razoável que esse problema continue a ser o pretexto de continuados confrontos institucionais, ou de dispendiosas competições sobre quem organiza e preside às celebrações do Dia de Portugal, de Camões, e das Comunidades, sobre quem assume a competência de gerir em permanência o sector, e sobre quem e como organiza aquilo que oficialmente será chamado o Primeiro Congresso das Comunidades Portuguesas.

Enquanto os verbalismos atingem o prestígio de mais de um órgão da soberania e dos seus membros, muito surpreenderá as comunidades o facto de não se referir a essência do problema que o governo enfrenta, e que desmente audazes optimismos que prometiam que em breve todos os portugueses viveriam em chão português.

Infelizmente, a lei da conjuntura é que os países ricos exportam capital e técnica, e que os pobres exportam gente. Na Europa, os velhos caminhos da invasão dos bárbaros são agora percorridos em direcção ao Sul por esses capitais, enquanto que para o Norte caminham os emigrantes atraídos pelos mercados de trabalho. Salvo pela intervenção de um governo especializado em administrar a miséria, os europeus do Sul terão de enfrentar esta situação por um tempo indeterminado, com os respectivos governos a temerem uma recessão nos territórios de destino.

Isto significa que lidar com o problema das comunidades é enfrentar uma questão colectiva perante a qual os personalismos deveriam apagar-se, porque se trata de um drama humano cuja dignidade não se compadece com a guerrilha que o secundariza. Não é realista ignorar que as valiosas comunidades de Malaca, Hong-Kong, Austrália, Hawai, Califórnia, Japão, e até do Brasil e da Nova Inglaterra, são constituídas sobretudo por descendentes de portugueses, cidadãos dignos dos países onde se fixaram, que nada tem que ver com as nossas divisões domésticas, que se organizaram sem ajudas dos órgãos de soberania portuguesa, e que nos forecem a fidelidade a valores culturais que são de todos, e aos quais se vincularam por decisão própria.

Também não deve ignorar-se que os emigrantes de primeira geração, hoje sobretudo instalados na Europa, no Canadá e na África do Sul, vinculados ainda à cidadania portuguesa, não esperam desta acções que ponham em perigo a sua estabilidade, com intromissões nos negócios internos dos países hospedeiros. Devem ser olhados como grupos que sofrem os dramas da deslocação, da aculturação, e finalmente da integração que, pela nacionalidade dos filhos, os transformará em comunidades culturais como as antigas, porque são os filhos que decidem do destino do grupo.

Não serve os interesses deste país a criação do ambiente a que assistimos, nem que se ponham embaraços para que o Congresso em organização se traduza num resultado positivo para a congregação dos portugueses, descendentes de portugueses, e filiados na cultura portuguesa que vivem em terra alheia, e cujo único laço perene com Portugal, aquele que sobre-

viverá, será sempre o cultural, e não o político. Assim o demonstraram as velhas comunidades.

É o poder cultural, e não outro, que devidamente ajudado deve presidir aos esforços e acompanhar a evolução. Por outro lado, temos problemas sistematicamente omitidos, que as velhas comunidades, ouvidas pelas suas soberanias actuais, que as respeitam, podem ajudar a resolver e que o Congresso não deve ignorar. São as comunidades de cultura portuguesa esquecidas, talvez por esquecimento muito bem lembrado do mundo em que vivemos. São as minorias aculturadas, semelhantes às de Malaca e de Goa, que vivem nos territórios de expressão oficial portuguesa e a respeito das quais apenas a Ordem dos Advogados do Brasil (secção do Rio de Janeiro), movimentada por descendentes de portugueses, procurou sem êxito proteger quanto à defesa da sua identidade, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. São também os timorenses, com os quais tantos confessam ter aprendido o portuguesismo, e que mal protegidos estão por um preceito constitucional que se refere a um poder que não temos.

Nesse território sem definição que é Macau, uma iniciativa da sociedade civil, a Universidade Internacional de Macau, mostra-se atenta às comunidades portuguesas do Oriente, e alguma coisa poderá fazer se a ajudarem, sobretudo se a não impedirem. Mas no Congresso das Comunidades não devem pelo menos faltar marcados, ainda que vazios, os lugares dessas comunidades de cultura portuguesa, a lembrar que se trata de um dever que a Constituição em parte definiu, que a soberania portuguesa não tem poder para executar, que as comunidades velhas podem amparar, e que transcende muito as guerrilhas institucionais, e os interesses sectoriais. É uma ocasião de os portugueses que ficaram, os que partiram, os que adquiriram outra nacionalidade mas ficaram amarrados à maneira portuguesa de estar no mundo, assumirem em comum e voluntariamente a responsabilidade por uma situação que pelo menos amargura a Nação portuguesa que peregrina em terra alheia.

*Adriano Moreira*



---

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
ET L'EUROPE DE L'EST

---

*Jerzy Lukaszewski*

Reitor do Colégio da Europa



---

## LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'EUROPE DE L'EST (\*)

---

Avec une population qui représente environ 6,5 % de la population mondiale, la Communauté européenne fournit à peu près 25 % du Produit National Brut de la planète. Sa participation au commerce international s'élève à 35 % au total, tandis que sa part du montant global de l'aide au développement est de l'ordre de 40 %. Mais ce ne sont pas seulement ces données chiffrables qui déterminent la place et le poids de la Communauté dans le monde. Il convient d'y ajouter la longue histoire des pays qui la composent et leur rayonnement culturel. Il ne faut pas non plus oublier que la Communauté représente aujourd'hui l'une des têtes de pont de la liberté dans le monde submergé par la violence et l'oppression et que c'est précisément dans ce fait que réside l'un de ses principales forces d'attraction.

Il va de soi qu'une entité régionale de cette importance ne peut qu'influencer profondément l'environnement international dans lequel elle se développe. Assurément, la création de la Communauté, sa lente mais irréversible consolidation et son graduel élargissement ont pendant les dernières décennies marqué la situation et l'évolution des autres régions du monde. L'Europe de l'Est ne fait pas exception à cette règle. D'autant moins qu'elle est la voisine la plus proche de la Communauté et qu'elle appartient au même espace historique et culturel, espace dont la rupture artificielle ne date que de la dernière Guerre mondiale.

### *Schéma d'analyse*

L'Europe de l'Est fait actuellement partie de systèmes régionaux qui se superposent: COMECON, Pacte de Varsovie, etc..., le premier étant souvent — mais à tort — considéré comme l'équivalent oriental de la Com-

---

(\*) Conferência proferida no IDN, em 24 de Fevereiro de 1981.

munauté européenne. Il est donc possible de présenter les relations entre la Communauté et l'Europe de l'Est comme une interaction de systèmes régionaux et d'employer des schémas d'analyse élaborés par certains spécialistes. Nous pensons, en premier lieu, à Karl Kaiser et à son étude, «The Interaction of Regional Subsystems: Some Preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of the Superpowers»<sup>(1)</sup>.

Karl Kaiser a été parmi les premiers à noter que les travaux consacrés à la création et à l'évolution des systèmes régionaux s'étaient trop unilatéralement attachés à l'analyse des facteurs agissant à l'intérieur de ces systèmes et qu'ils avaient négligé — au détriment de leurs conclusions — le rôle de facteurs extérieurs et, en premier lieu, l'impact d'autres systèmes régionaux.

Nous ne traiterons pas, ou presque pas, de l'influence économique de la Communauté sur l'Europe de l'Est. Elle a été étudiée par de nombreux chercheurs et est relativement mieux connue que d'autres, notamment la politique. Or, cette dernière est, à notre avis, plus importante et plus intéressante, et nous nous proposons de lui consacrer l'essentiel de nos remarques. Pour circonscrire davantage notre champ d'investigation, nous aimerions évoquer certains théoriciens des relations internationales, tel James Rosenau, que soulignent la distinction entre les influences directes et indirectes qu'un système international exerce sur son environnement. Les premières sont le résultat d'un dessein sciemment conçu et entraînent en général des conséquences prévisibles et calculables. Les secondes affectent l'environnement du système dont elles émanent, non pas parce qu'elles ont été engendrées dans ce but, mais du seul fait de l'existence et de l'évolution de ce système. Pour être plus précis, nous ne parlerons pas, par exemple, des efforts pour définir et appliquer une politique commune des Dix vis-à-vis de l'Europe de l'Est, mais plutôt des effets que la Communauté produit dans cette région, sans que ses dirigeants fassent un effort quelconque pour les provoquer et, parfois, sans même qu'ils en soient conscients. Prenons un cas particulièrement frappant: la Communauté n'a pas été créée pour attiser la controverse sino-soviétique; néanmoins, elle le fait par sa seule présence sur l'échiquier international.

---

<sup>(1)</sup> *World Politics*, octobre 1968.

*Facteur d'une différenciation idéologique et politique*

Le premier aspect de l'influence de l'intégration ouest-européenne sur l'Europe de l'Est — dans les limites que nous venons de dresser — est le rôle de la Communauté en tant que catalyseur d'innovations sur le plan de la doctrine et sur celui de la politique. Il convient d'évoquer, en premier lieu, l'impact de la Communauté sur l'Union soviétique. Celle-ci a été hostile aux essais successifs de l'intégration de l'Europe de l'Ouest entrepris après la Seconde Guerre mondiale. Elle a combattu le Conseil de l'Europe, le Plan Schuman, la Communauté européenne de défense avec les moyens de sa diplomatie, de sa propagande et du réseau de ses influences à travers le continent. De nombreux observateurs ont tendance à expliquer cette politique par le poids des traditions russes toujours prédominantes, selon eux, au Kremlin.

Il est exact que la fragmentation politique de l'espace à l'ouest des frontières russes fut l'un des principes fondamentaux de la diplomatie tsariste. La Russie n'a pas cessé de soutenir l'activité des forces centrifuges au sein de l'Etat polono-lituanien jusqu'à ce qu'il périclît de ses divisions internes, à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Devenue voisine directe de l'Allemagne, la Russie étendit à celle-ci la politique qu'elle avait pratiquée vis-à-vis de la Pologne et devint la principale gardienne du morcellement politique de l'Allemagne pendant presque un siècle. Les horizons de la politique russe s'élargissant, ce fut l'Europe tout entière qui, dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, prit la place qu'avait tenue dans les préoccupations du gouvernement tsariste la Pologne d'abord, l'Allemagne ensuite. La division de l'Europe paraissait aux dirigeants russes d'autant plus souhaitable que l'Europe, en accordant ses politiques et en rassemblant ses moyens, était en mesure de dresser des barrières efficaces devant l'expansionnisme russe, par exemple pendant la guerre de Crimée.

Cependant, l'interprétation des réactions soviétiques à l'intégration de l'Europe de l'Ouest à la lumière des traditions russes seules est, à notre avis, trop unilatérale et incomplète. L'Union soviétique — bien que ceci soit difficilement compréhensible pour beaucoup d'Occidentaux — reste une société idéologique. Par conséquent, l'hostilité de Moscou à l'égard de la Communauté européenne découle également du fait que celle-ci va à l'encontre de la théorie sur les contradictions de l'impérialisme et menace ainsi la validité de la doctrine marxiste-léniniste sur laquelle repose le sys-

tème politique de l'URSS et la place de la classe dirigeant au sein de la société soviétique.

L'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 semble avoir induit Moscou à commettre une erreur d'appréciation au moment de la création de la Communauté économique européenne. Les célèbres *Dix-sept Thèses* que le très officiel Institut de l'économie mondiale et des relations internationales a consacrées, en 1957, à cette nouvelle tentative d'intégration ouest-européenne, non seulement comportait une virulente critique de celle-ci, mais encore prédisait son prochain effondrement: «La situation présente se caractérise par le fait que la haute conjoncture d'après-guerre touche à sa fin. L'expérience de l'histoire montre que l'aggravation économique et les crises constituent l'épreuve la plus sérieuse pour les unions internationales des monopoles et qu'elles ont souvent conduit à leur faillite» (2). Les progrès que la Communauté a accomplis pendant les quelques années suivantes ont placé la direction soviétique devant un problème sérieux. D'une part, ces progrès soulevaient la question d'une nouvelle appréciation théorique du phénomène de l'intégration ouest-européenne. D'autre part, ils créaient pour le commerce extérieur des Etats de l'Europe de l'Est des difficultés qui exigeaient une autre politique que la simple attente de l'effondrement du Marché commun, annoncé par les idéologues.

C'est M. Khrouchtchev qui a engagé le travail ingrat d'ajustement de la pensée et de l'action communistes à la situation créée en Europe par la formation de la Communauté. Son non-conformisme, exceptionnel dans la couche dirigeante soviétique, le prédestinait à cette tâche. Ses déclarations publiques, tout au cours de la première moitié de l'année 1962, révélaient que le problème de l'intégration ouest-européenne était constamment présent à son esprit et qu'il y cherchait des approches nouvelles. Finalement, il a exprimé sa pensée dans un article publié en août 1962 par la revue théorique du Parti, *Kommunist*. Le premier secrétaire prenait acte du grand succès de l'intégration ouest-européenne, déclarait quelle correspondait aux «tendances objectives à l'internationalisation de la production» dans le monde capitaliste, annonçait l'adaptation de la stratégie communiste à ces tendances, et posait «la question de la possibilité d'une collaboration économique et d'une compétition économique pacifique non seulement entre

---

(2) Texte français intégral dans l'annexe du livre de Bernard Dutoit, *L'Union soviétique face à l'intégration européenne*, Lausanne 1964.

différents Etats ayant des régimes sociaux différentes, mais encore entre leurs unions économiques».

La déclaration de M. Khrouchtchev a été suivie par la publication d'un nouveau document de l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales de Moscou sur «l'intégration impérialiste en Europe occidentale». Ce document, conçu sous la forme de *Trente-deux Thèses*, a été novateur à plusieurs égards par rapport aux *Dix-sept Thèses* de 1957. Il reconnaissait surtout la réussite du Marché commun. En outre, il présentait l'alliance franco-allemande comme *l'épine dorsale de l'intégration*<sup>(3)</sup>, tandis que les *Dix-sept Thèses* voyaient dans la Communauté l'oeuvre et l'instrument de l'impérialisme américain.

Ces développements sur le plan théorique semblaient annoncer des changements sur le plan politique. Or, ceux-ci ne se sont pas produits et l'Union soviétique — qui a souvent appelé d'autres Etats à reconnaître les réalités de l'Europe d'après-guerre — persistait dans son refus de reconnaître la Communauté. En effet, la perspective d'importantes innovations n'a pas été accueillie favorablement par les éléments conservateurs au sein de la direction soviétique et par leurs alliés dans plusieurs Etats et partis communistes. Des opinions opposées à l'avis de M. Khrouchtchev, formulées en des termes plus ou moins voilés, se sont fait entendre, pour ne citer que celle de M. Willem Siroky, premier ministre tchécoslovaque de l'époque. On ne risque pas de se tromper beaucoup en supposant que les prises de position de M. Khrouchtchev à l'égard de la Communauté ont alourdi l'acte d'accusation que la bureaucratie soviétique a dressé contre le premier secrétaire en 1964.

Les sérieuses difficultés que la Communauté a connues à partir de 1963 semblaient démentir l'analyse de M. Khrouchtchev et donner raison à ses opposants. La presse soviétique a salué la grave crise qui, en 1965, a immobilisé la Communauté pendant plusieurs mois par de véritables cris de triomphe. Le refus de reconnaître la Communauté pouvait paraître d'autant plus justifié aux conservateurs soviétiques que celle-ci non seulement menaçait la validité du marxisme-léninisme, mais encore devenait un catalyseur de ce que Palmiro Togliatti avait appelé le *polycentrisme*. En effet, une profonde différence d'attitude face à la Communauté a divisé les vingt-trois partis communistes représentés à la conférence, tenue à Moscou du 27 août au 3 septembre 1962 et consacrée aux problèmes du capita-

(3) Texte français intégral des *Trente-deux Thèses* dans Bernard Dutoit, *op. cit.*

lisme moderne. Bien que la position soviétique ait été à ce moment-là déjà atténuée par l'article de M. Khrouchtchev et par les *Trente-deux Thèses* — soumises d'ailleurs à la conférence comme un document de travail — elle a été vigoureusement contestée par les délégués des partis favorables à une politique encore plus pragmatique et plus constructive vis-à-vis de la Communauté. Le PCI est devenu le point de ralliement de cette opposition.

La controverse qui a éclaté à la conférence de Moscou reflète l'antagonisme au sein du mouvement socialiste entre ce qu'il convient d'appeler l'hypothèse pessimiste et l'hypothèse optimiste relatives à l'Europe. D'après la première, lancée par Lénine en 1915 dans son célèbre article *Du mot d'ordre des Etats-Unis d'Europe*, l'unité du vieux continent ne peut être profitable qu'aux monopoles et aux forces réactionnaires. D'après la seconde, cette unité — même si elle n'implique pas la transition immédiate vers le socialisme — est préférable à la fragmentation politique, génératrice de conflits ruineux et obstacle au progrès. Cette seconde hypothèse se situe dans le courant de la grande tradition de la gauche. Ses porte-parole ont été les socialistes dits utopiques, les anarchistes, Rosa Luxembourg et, tout récemment, certains partis socialistes et communistes.

Toutefois, du point de vue de notre sujet, il convient de mettre l'accent sur le fait que cette controverse n'a pas divisé les partis représentés à Moscou selon une ligne «verticale», correspondant à la frontière entre l'Est et l'Ouest, mais plutôt selon une ligne «horizontale». Le point de vue italien a été soutenu tant par certains partis ouest-européens que par certains partis est-européens, tel le polonais. Les Soviétiques, eux, ont enregistré un soutien analogue, de l'une et de l'autre moitié de l'Europe.

Le débat contradictoire concernant la nature de la Communauté européenne, son rôle dans le développement économique, sa signification pour les travailleurs, et sa place dans l'évolution du continent et du monde, est très vite passé du plan des relations entre les partis communistes à celui des syndicats dominés par eux. En décembre 1962, à la conférence de la FSM à Leipzig, une vive polémique à ce propos a opposé les délégués italiens — appuyés, entre autres, par les polonais et les yougoslaves — aux soviétiques et à leurs supporteurs. Ce débat a déteint aussi sur les relations entre les Etats communistes et retenti notamment dans les travaux de différents organes du COMECON. Il a pris une grande intensité dans les rencontres de caractère académique entre les représentants des Etats de l'Europe de l'Est.

### «Centre d'attraction»

Passons au deuxième aspect de l'impact de la Communauté sur l'Europe de l'Est. La douzième des *Trente-deux Thèses* de 1962 constate entre autres: «Pour la première fois dans l'histoire de l'après-guerre, la possibilité de créer un 'centre d'attraction' égal ou comparable aux Etats-Unis quant aux ressources humaines et matérielles, au volume de la production industrielle et au commerce extérieur a commencé à se dessiner...». Bien qu'à l'époque, on ait pu s'interroger sur la signification que les auteurs des *Thèses* attribuaient au terme 'centre d'attraction', il est devenu clair entre-temps que les Démocraties populaires n'échappaient pas à l'attrait de la Communauté.

En premier lieu, plusieurs de ces Etats ont été directement concernés par l'intégration ouest-européenne car, malgré tous les bouleversements de l'après-guerre, ils avaient des échanges économiques avec l'Europe occidentale proportionnellement plus importants que l'Union soviétique. Ensuite, leurs liens culturels séculaires avec l'Europe occidentale, ainsi que leur climat politique et intellectuel les rendaient assez imperméables à l'acceptation et à l'application intégrales des préceptes élaborés à Moscou. Par conséquent, les Démocraties populaires s'associaient à l'URSS pour critiquer verbalement la Communauté européenne mais, en même temps, s'efforçaient de sauvegarder et de promouvoir leurs intérêts par des contacts directs avec la Commission de Bruxelles.

La Pologne a été la première à signer, en 1964, avec la Communauté un document qui ne s'appelait ni traité ni accord, mais *arrangement*, et qui lui accordait des facilités pour l'exportation de ses denrées alimentaires vers la Communauté, plus particulièrement vers l'Allemagne. A une ou deux exceptions près, les autres Démocraties populaires ont suivi l'exemple de la Pologne, entre 1964 et 1968. La Yougoslavie a établi des relations diplomatiques avec la Communauté, au début de 1968. La Roumaine a demandé et obtenu l'octroi des «préférences généralisées». Ainsi, plusieurs des Démocraties populaires ont abouti à un niveau d'échanges avec la Communauté européenne bien plus élevé que celui de l'URSS. Par exemple, en 1978, le pourcentage des importations en provenance de la CEE s'élevait à 23,6 en Hongrie, à 22 en Pologne et à 38,4 en Yougoslavie, tandis qu'il n'était que de 14,4 en URSS. Le pourcentage des exportations

vers la CEE s'élevait, la même année, à 18,2 en Hongrie, à 22,9 en Pologne, à 23 en Yougoslavie et seulement à 14,7 en URSS (\*).

Assurément, la Communauté est devenue un centre d'attraction pour certains groupes dirigeants de l'Europe de l'Est, en tant que partenaire des échanges, source de crédits et de savoir-faire, facteur d'équilibre par rapport au poids écrasant de l'Union soviétique. Mais elle a aussi ressuscité l'attrait de l'Europe de l'Ouest dans l'opinion publique des pays est-européens, attrait qui avait été très affaibli par Munich, puis par Yalta. La surprenant facilité avec laquelle les régimes communistes ont été installés dans les pays largement ruraux, traditionnalistes et anticommunistes de l'Europe de l'Est, a été due pour une bonne part à l'effondrement de l'image de l'Occident dans cette région. Plus récemment, les peuples est-européens — affectés très directement par l'hégémonie étrangère, par la pénurie et par des restrictions de la liberté — se sentent à nouveau attirés par l'Europe de l'Ouest où s'est volontairement constituée une communauté de nations dans laquelle le niveau de vie a rapidement progressé, la liberté des individus et des groupes est respectée, et les affaires communes réglées au grand jour.

### *Catalyseur d'une sous-système régional symétrique*

Por aborder le troisième aspect de l'impact de l'intégration ouest-européenne sur l'Europe de l'Est, revenons un instant à la réflexion théorique de Karl Kaiser, réflexion que nous avons évoquée plus haut. Le spécialiste allemand observe qu'un sous-système régional complexe («comprehensive regional subsystem») produit sur son environnement l'effet de démonstration et suscite la formation d'autres sous-systèmes du même genre. Sans entreprendre une description détaillée de ce qu'il qualifie de «sous-système régional complexe» — car ceci nous éloignerait trop de notre sujet —, constatons seulement que la Communauté européenne correspond exactement à ce modèle, tant par sa structure que par sa dynamique.

---

(\*) Il est à noter que la position de la Communauté vis-à-vis de ces pays est beaucoup plus avantageuse que la position de ceux-ci à l'égard de la Communauté. La part de la Hongrie, de la Pologne, de la Yougoslavie et de l'URSS dans les importations globales de la CEE s'élevait en 1978 respectivement à 0,57 %, 1,27 %, 0,92 % et 3,68 %. La part de ces pays dans les exportations de la CEE représentait, en 1978, respectivement 0,88 %, 1,42 %, 2,11 % et 3,20 %.

Kaiser constate, en outre, que les sous-systèmes régionaux complexes provoquent, dans certaines circonstances, l'érosion d'autres sous-systèmes régionaux — sans avoir été, rappelons-le, créés, dans ce but — pour ne citer que l'effet de la Communauté européenne sur l'Association européenne de libre-échange. Kaiser s'attache enfin à donner de la substance au «postulat d'autonomie» par lequel il désigne les tendances qui se produisent dans des systèmes régionaux auxquels participe une superpuissance. Selon lui, dans de tels systèmes, les petits participants s'efforcent de former un sous-système limité à eux seuls pour équilibrer l'ensemble plus large.

Les développements en Europe de l'Est confirment entièrement les hypothèses de Kaiser. La Communauté européenne a joué un rôle non négligeable dans la cristallisation des tendances à la formation en Europe de l'Est d'une système semblable à elle, c'est-à-dire fondamentalement différent du COMECON. Elle a exercé une influence corrosive sur le COMECON, rappelant celle à l'égard de l'AELE.

Il convient de souligner que la tradition politique séculaire des pays de l'Europe de l'Est comporte une tendance au regroupement face à des voisins plus puissants: la Turquie, l'Empire et la Russie. Ce qui semble mériter une attention toute particulière des historiens contemporains et des politologues, c'est que cette tendance a survécu au changement du système politique, économique et social, survenu après la Seconde Guerre mondiale. En 1948, Tito et Dimitrov signèrent à Bled un accord prévoyant la fusion graduelle de leurs Etats en une union fédérale. Ils considéraient celle-ci comme le noyau d'une fédération plus large des petits pays socialistes. Moscou opposa à ce projet un veto catégorique, mais ne réussit pas à mettre fin à des entreprises analogues.

Pendant le «printemps de Prague», un débat sur la nécessité d'une organisation régionale de l'Europe danubienne et balkanique a pris une très grande ampleur en Tchécoslovaquie, tant dans les cercles dirigeants que dans l'opinion publique. Voici l'avis formulé en 1968 par le vice-directeur de l'Institut tchécoslovaque des relations internationales: «Il faudra analyser les expériences de la Petite Entente, éliminer ce qui était erroné et tributaire de l'époque et de ses conditions, mais de l'autre côté reprendre ce qui était viable et qu'il serait possible de réaliser aujourd'hui, dans les conditions nouvelles créées dans cette région... La tradition de presque vingt ans de coopération des trois pays de la Petite Entente a engendré des liens solides d'amitié entre les nations de ces Etats, liens qui n'ont

pas été sérieusement mis en cause même au moment de la rupture politique avec la Yougoslavie dans les années 1950. C'est la sans conteste une bonne expérience avec laquelle on pourrait renouer avec succès» (3).

La Petite Entente socialiste aurait eu un tout autre caractère que le COMECON. Composée d'Etats de taille semblable dont chacun avait développé son propre modèle de socialisme et dont aucun ne prétendait au rôle de guide, elle aurait exercé une puissante force d'attraction sur d'autres Démocraties populaires et elle aurait joui d'une grande sympathie de l'Europe entière.

Il est très intéressant de noter que le même spécialiste tchèque voyait dans la Petite Entente socialiste un noyau qui pouvait s'élargir ultérieurement et dans l'Autriche un Etat membre potentiel. C'est dire qu'à ses yeux, le déterminisme géographique et le déterminisme de la taille de l'Etat prenaient le dessus sur le déterminisme idéologique. Inutile de souligner l'importance d'une telle innovation conceptuelle dans l'univers communiste. Les visites spectaculaires de Tito et de Ceausescu à Prague, en août 1968, semblaient indiquer que l'idée d'une nouvelle Petite Entente passait du domaine de la spéculation intellectuelle dans celui des réalisations politiques.

Il nous paraît indiscutable que l'intervention militaire soviétique en Tchécoslovaquie a été motivée autant par le désir d'empêcher la formation d'un sous-système régional socialiste non hégémonique, que par celui de détruire un foyer de révisionnisme. Comment ne pas le penser en lisant, par exemple, la déclaration que M. Jan Marko, ministre des affaires étrangères du gouvernement tchécoslovaque, a faite en novembre 1969 devant le Comité des relations extérieures de l'Assemblée Fédérale de son pays: «Il est indispensable de prouver la fausseté des théories développées l'année dernière par les forces de droit sur le rôle des grands et des petits Etats dans le monde contemporain, théories selon lesquelles les petits Etats, exposés à la pression des grandes puissances, doivent s'unir afin de résister à cette pression. De telles théories sont basées sur une estimation absolument négative des relations entre les pays socialistes et sur une intention

---

(3) Alexander Ort, «La Tchécoslovaquie et l'Europe», dans Johan Galtung, ed., *Co-operation in Europe*, Oslo-Bergén-Tromsø 1970, p. 297.

malveillante de présenter les relations entre l'Union soviétique et les autres pays socialistes comme le genre de rapports existant entre les grandes puissances et les Etats qui en dépendent» (6).

Toutefois, l'intervention soviétique n'a pas empêché des dirigeants et l'opinion publique des Démocraties populaires de s'intéresser de plus en plus à une organisation régionale de celles-ci et d'y voir un objectif à atteindre. En février 1969, M. Rezső Nyers, membre du Bureau politique du Parti hongrois et responsable de la réforme économique, a écrit: «Nous ne pouvons pas considérer l'intégration internationale comme une particularité capitaliste ou socialiste. C'est une arme des pays petits et moyens qui sont exposés à la concurrence sur les marchés mondiaux et dont la situation exige une telle intégration» (7). M. Nyers a subi la disgrâce, et peut-être son intérêt pour l'intégration régionale des petits pays n'y a pas été étranger. Mais ceci n'a pas découragé Varsovie de lancer à son tour un ballon d'essai dans la même direction. Bernard Margueritte relate ainsi dans *Le Monde* les conversations qu'il a eues en Pologne avec de hauts fonctionnaires du Parti: «Selon les personnalités de son entourage, le premier secrétaire estime que la meilleure façon d'assurer à long terme l'indépendance de la Pologne est d'oeuvrer une intégration de plus en plus poussée des pays de l'Europe centrale. Il croit qu'un tel ensemble, tout en maintenant des rapports d'amitié et d'alliance avec l'Union soviétique, pourrait parvenir à une certaine autonomie. C'est là, disent les amis de M. Gierek, la seule manière réaliste pour la Pologne, dans le monde actuel, de mieux se faire entendre» (8).

Ni l'intervention militaire, ni les limogeages, ni les réprimandes n'ont permis à Moscou d'anéantir les tendances à un regroupement des pays de l'Europe de l'Est ayant pour but la sauvegarde de leurs intérêts, de leur identité et de leur dignité. Cette tendance répond à une nécessité historique, s'il y en a. Elle est nourrie par la tradition et la culture de ces pays. Elle est fortement soutenue de l'extérieur par la Chine. Mais elle est sans aucun doute amplifiée par l'exemple de la Communauté européenne. Revenons au récit de Bernard Margueritte: «Cette intégration est mal vue à Moscou, nous disait en souriant une personnalité du Parti, mais pour nous

(6) *Rude Pravo*, 12 novembre 1969.

(7) *Külkereskedelem*, février 1969.

(8) *Le Monde*, 24-25 octobre 1971.

elle n'est pas nécessairement négative: l'apparition d'une troisième force rompt enfin le partage du monde entre les Deux Grands. Avec l'entrée de la Grand-Bretagne dans le Marché commun, c'est l'ère de Yalta qui s'achève définitivement. Pourquoi n'en tirerions-nous pas profit, nous aussi? *Ainsi apparaît en filigrane, comme l'espoir des Polonais, l'image d'un monde équilibré entre quatre forces, Etats-Unis, Europe occidentale, Europe centrale et Union soviétique, dans le respect des alliances traditionnelles et de la sécurité de tous».*

Il est évident que les progrès de l'intégration ouest-européenne, son extension vers le domaine politique, et l'évolution des liens entre la Communauté européenne et les Etats-Unis vers un modèle de relations amicales mais non hégémoniques, ne pourraient — qu'on le veuille ou non — que renforcer des tendances analogues en Europe de l'Est. En revanche, l'enlisement de l'intégration ouest-européenne dans l'immobilisme, ou la désagrégation de la Communauté, priverait les tendances à l'indépendance et à l'unité dans les Démocraties populaires d'un catalyseur efficace et favoriserait l'hégémonie soviétique.

L'avis, fréquemment exprimé, que l'objectif prioritaire de l'URSS est d'éliminer la domination américaine de l'Europe de l'Ouest et que, de ce fait, la France, championne d'une «Europe européenne», est particulièrement bien vue à Moscou, repose sur un malentendu. Aussi longtemps que la finlandisation de l'espace entre l'Elbe et l'Atlantique n'est pas réalisable, Moscou doit choisir entre deux maux: une Europe de l'Ouest sous l'hégémonie américaine ou une Europe de l'Ouest unie et indépendante. Entre ces deux maux, le premier est nettement préférable, car le second pose avec acuité la problème de l'indépendance de l'Europe de l'Est et, à plus long terme, celui d'une réunification graduelle du microcosme européen entre Brest, à l'extrémité ouest de la France, et Brest, à l'extrémité est de la Pologne.

### *La riposte soviétique*

La réponse de Moscou au défi de l'intégration ouest-européenne réside tout d'abord dans un intense effort pour consolider et faire progresser le COMECON. L'intégration accélérée au sein de ce système doit créer un tel enchevêtrement des économies nationales des pays membres que toute velléité d'indépendance serait synonyme de catastrophe. En outre, le COME-

CON est censé devenir un sujet de relations internationales et canaliser les contacts des Démocraties populaires avec le monde extérieur, tout particulièrement avec la Communauté européenne.

L'idée d'établir des relations entre le COMECON et la Communauté, qui a été lancée en 1972 par M. Brejnev et qui a fait des progrès depuis, a été interprétée comme un grand succès pour la Communauté par de nombreux commentateurs occidentaux. Les mêmes commentateurs ont bien moins parlé des objectifs soviétiques que ces ouvertures devant aider à atteindre et des conditions qui y sont attachées. Or, Moscou veut neutraliser le rayonnement de la Communauté vers l'Europe de l'Est en créant l'impression de symétrie entre deux systèmes entièrement asymétriques. Le progrès de l'un est de nature à affranchir ses membres de l'hégémonie d'une superpuissance; le progrès de l'autre implique l'assujettissement de plus en plus profond d'un groupe de petits pays à l'hégémonie de «leur» superpuissance. Il ne faut pas oublier non plus que l'URSS n'est nullement préparée à accepter la finalité politique de la Communauté. Elle est prête à reconnaître la Communauté à condition que celle-ci accepte le rôle d'une zone de libre-échange et arrête son évolution vers les buts politiques que lui assignent les traités constitutifs.

Ce point de vue a été maintes fois exprimé par des porte-parole autorisés de la direction soviétique. Il a trouvé une expression particulièrement précise dans la contribution soviétique à la conférence annuelle des instituts des relations internationales, tenue à Varna en novembre 1972. L'auteur de ce rapport — le professeur N. N. Inozemtsev, membre de l'Académie des sciences, directeur de l'Institut d'économie mondiale et des relations internationales, membre suppléant du Comité central du Parti — a dit: «Les mesures visant à l'élargissement de l'intégration ouest-européenne et les tentatives de l'étendre aux domaines politique et militaire cachent des dangers évidents pour la détente générale en Europe. Certaines forces en Europe de l'Ouest essaient par ces processus d'isoler davantage l'Europe de l'Ouest de l'Europe de l'Est et d'opposer les deux parties du continent». Ensuite, dans un modèle de l'Europe future, de son point de vue idéal, il a dressé le tableau suivant: «L'intégration économique de l'Europe de l'Est et celle de l'Ouest progressera, mais les deux systèmes intégrés ne s'opposeront pas politiquement l'un à l'autre par suite d'une mise en oeuvre des idées d'intégration politique et militaire de l'Europe de l'Ouest. Ne recevant plus de stimulants,

ces idées seront reléguées au second plan»<sup>(\*)</sup>. Il est évident que la Communauté privée de sa dynamique et de ses aspects politiques perdrait la capacité d'influencer l'Europe de l'Est et se prêterait plus facilement à un graduel démantèlement, à l'instar de son ancienne rivale, l'AELE.

Une autre mesure soviétique contre le défi de l'intégration ouest-européenne consiste à développer des relations «privilégiées» avec quelques nations ouest-européennes dans l'espoir que le profit et le prestige résultant des échanges et des contacts bilatéraux avec le géant soviétique puissent conduire ces nations à considérer l'intégration ouest-européenne comme une servitude inconfortable.

Finalement, tout en acceptant le principe de relations avec la Communauté, Moscou n'abandonne en rien son hostilité de fond à l'égard de celle-ci. La propagande soviétique et d'obédience soviétique ne cesse pas de présenter la Communauté comme un reliquat de la guerre froide, un bloc fermé, facteur de la division du vieux continent, expression des intérêts capitalistes, et ne cesse pas de l'opposer aux avantages et aux promesses de la coopération paneuropéenne. C'est à la promotion de celle-ci que devaient servir la Conférence et les Accords d'Helsinki.

La Communauté européenne, du seul fait de son existence, influence profondément l'Europe de l'Est. La corrélation entre ses progrès et ses reculs et l'évolution de l'Europe de l'Est ne fait plus de doute. Sa consolidation est non seulement dans l'intérêt des peuples qui la composent mais également dans celui des peuples qui subissent actuellement la domination soviétique.

*Jerzy Lukaszewski*

Reitor do Colégio da Europa

---

(\*) D'après les extraits du rapport de M. Inozemtsev, publiés dans l'hebdomadaire polonais *Polityka*, 9 novembre 1972.

---

## DILEMAS DA INTEGRAÇÃO PORTUGUESA

---

*Jorge Braga de Macedo*

Professor auxiliar de Economia e Assuntos Internacionais  
Universidade de Princeton (EUA) e Universidade Nova de Lisboa



---

## DILEMAS DA INTEGRAÇÃO PORTUGUESA (\*)

---

SUMÁRIO: I — Introdução: Dilema económico e dilema político, a curto, e a longo prazo. II — O Dilema da politização da pequena economia aberta: 1. A lógica da situação económica; 2. Revolução e ajustamento macroeconómico: o modelo; as fases; 3. Integração e ajustamento estrutural: os tipos de especialização; as zonas e a experiência anterior; criação e desvio de comércio; a mobilidade internacional dos factores. III — O Dilema do executivo bipolar: 1. A ilógica do sistema constitucional; 2. A dinâmica das legitimidades paralelas; 3. A «constituição económica»: o problema da existência; o socialismo; a independência nacional; a equidade; a eficiência; a importância da lei no desenvolvimento do modelo constitucional. IV — Conclusão: o prato de lentilhas da «integração a qualquer preço».

### *I — INTRODUÇÃO: DILEMA ECONÓMICO E DILEMA POLÍTICO, A CURTO E A LONGO PRAZO*

Este trabalho contém uma análise interdisciplinar que visa esclarecer os efeitos da projectada adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Embora não mereça dúvida a importância e a urgência daquele esclarecimento, é necessário começar por justificar a escolha duma abordagem interdisciplinar.

Na verdade, a investigação interdisciplinar, pouco sedimentada, é com frequência mal acolhida pelos especialistas das diversas disciplinas. Também é certo que as lições da história pátria correm o risco de ser esquecidas quando se usam os métodos próprios da ciência económica, da ciência política e do direito constitucional para enunciar os dilemas da integração portuguesa: os efeitos claros e imediatos desta na identidade nacional correm o risco de se perder no meio de tecnicismos alternativos. Mas não se percebem os factos sem um quadro lógico. A lição da história deve

---

(\*) Versões anteriores foram expostas numa comunicação ao 2.º Congresso das Actividades Económicas, Cascais, em 27 de Abril de 1981, e em palestras no Instituto de Planeamento Económico e Social, Rio de Janeiro, em 22 de Julho, no Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington em 15 de Fevereiro, e no Centre Européen d'Education Permanente, INSEAD, Fontainebleau, em 8 de Janeiro.

escorar-se num raciocínio que saiba ignorar os aspectos secundários para revelar os aspectos fundamentais. Aspectos fundamentais que raramente se confinam nos limites escolares de uma disciplina. Em especial, no processo da integração europeia, aspectos económicos e aspectos políticos têm-se afectado mutuamente. É justamente essa interacção que torna a perspectiva disciplinar convencional insuficiente para esclarecer os efeitos da adesão portuguesa à CEE e aconselha a que se embarque numa aventura interdisciplinar.

A perspectiva analítica obriga, por outro lado, a presumir o conhecimento empírico onde este está longe de ser suficiente para concretizar os dilemas fundamentais que a análise consegue desvendar. Seria, porém, errado preferir a esses dilemas abstractos uma crença ingénua na natureza das coisas, ou números mais ou menos apoiados no bom senso. Além de sugerir direcções para a recolha de dados através dos quais se possa vir a quantificar os custos e benefícios da adesão, a análise qualitativa alerta para a urgência do esclarecimento público acerca da existência desses custos e benefícios. De opções políticas esclarecidas depende, na verdade, a continuação feliz da experiência histórica onde assenta a identidade cultural do povo português.

Como se sabe, é numa atmosfera internacional de turbulência económica e política que têm prosseguido as negociações visando alargar o Mercado Comum europeu à sua periferia meridional, Grécia, Portugal e Espanha. A atmosfera internacional da integração portuguesa difere pois da que prevalecia aquando da criação, no fim dos anos cinquenta, da CEE e da EFTA ou mesmo da adesão dos principais membros desta ao tratado de Roma, em Janeiro de 1973. De facto, interromperam-se no ano seguinte quase três décadas de crescimento ininterrupto para as economias do Atlântico Norte e instalou-se uma conjuntura de desemprego e inflação<sup>(1)</sup>. Com a prosperidade da economia mundial desapareceu a coesão das nações europeias: a Comunidade encontrou dificuldades novas, da política energética à política militar, e viu agravarem-se dificuldades antigas, da política cambial à política agrícola.

---

(<sup>1</sup>) A alteração do ambiente económico internacional é documentada em P. Kouri e J. B. Macedo, *Perspectives on the Stagflation of the 1970's*, in H. Giersch, organizador, *Macroeconomic Policies for Growth and Price Stability: The European Perspective*, J. C. B. Mohr, 1981.

Por sua parte, Portugal, posto que desgastado pelo esforço militar nas antigas províncias africanas, registara por altura do tratado de associação com a CEE, em 1972, uma década de crescimento acelerado do consumo, movido pelas exportações de bens, serviços e trabalhadores<sup>(2)</sup>. Tendo beneficiado, depois da Segunda Guerra Mundial, da prosperidade crescente das economias do Atlântico Norte, o nosso País estava praticamente integrado com estas apesar de se manter politicamente distante das democracias ocidentais. Nem sequer os audaciosos esquemas de integração económica nacional concebidos no início dos anos sessenta impediram que diminuísse a quota relativa do então Ultramar nas nossas trocas externas, enquanto aumentava espectacularmente o comércio em manufacturas, exportadas sobretudo para a EFTA e os EUA e importadas sobretudo da CEE. O aumento do turismo, a saída de trabalhadores e a entrada de capitais também contribuíram poderosamente para transformar Portugal num «país recém-industrializado» (*nic*)<sup>(3)</sup>.

Seguiu-se ao embargo petrolífero e ao 25 de Abril um período tumultuoso durante o qual pareciam dominar as pressões ideológicas de tipo democracia popular. Restaurada a ordem em fins de 1975, eleições parlamentares e presidenciais feitas sob o signo da Europa ocidental estabeleceram um governo constitucional em meados do ano seguinte. Uma política económica expansionista agravou porém o défice da balança de pagamentos herdado dos choques anteriores e exigiu, em 1978, a negociação com o Fundo Monetário Internacional de um programa de austeridade, baseado na restrição do crédito e na desvalorização cambial. O sucesso notavelmente rápido desse programa deveu-se mais à correcção do desvio salarial sofrido durante a euforia populista e ao aumento das taxas de juro do que à disciplina das finanças públicas e à retoma do investimento privado<sup>(4)</sup>. De sorte que, para encarar uma política de crescimento que

<sup>(2)</sup> Uma perspectiva de longo prazo acerca das relações económicas externas de Portugal encontra-se no nosso Portuguese Currency Experience: An Historical Perspective, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro*, vol. IV, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1980.

<sup>(3)</sup> Abreviatura usual de «newly industrializing country». Sobre este período, ver o nosso *Interdependência Económica, Sistema Monetário Internacional e Integração Portuguesa*, Banco de Fomento Nacional, 1977, parte III.

<sup>(4)</sup> A experiência dos anos setenta encontra-se documentada no nosso Portuguese Currency Experience in the Seventies, comunicação apresentada numa Conferência do Instituto Universitário Europeu, Florença, Março 1981. Ver também J. B. Macedo e S. Serfaty, organizadores, *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Westview Press, 1981, e H. Schmitt, *Economic Stabilization and Growth in Portugal*, Occasional Paper 2, FMI, Abril 1981.

leve ao decréscimo da flagrante desigualdade de níveis de vida entre a média europeia e Portugal, não bastará manter a inflação e o défice externo sob controle, será também necessário ter em mão o défice do sector público.

A disciplina das finanças públicas, por seu turno, exige que o sistema político imprima uma dinâmica estável à vida social. Para além das dificuldades das democracias ocidentais avançadas neste particular, a jovem democracia portuguesa tem enfrentado dificuldades específicas. Democracia regida por uma Constituição na qual a legitimidade eleitoral, já de si dividida entre Presidente e Assembleia da República, coexiste com a legitimidade revolucionária de certos militares, aos quais pertence por inerência o militar Presidente da República. Democracia sujeita a uma Constituição que a quer transformar em original socialismo. A existência de um órgão de soberania revolucionário enxertado num dos pólos de um executivo bipolar e de um ambíguo programa constitucional explicam facilmente que os requintes da governação se tenham esgotado em compromissos entre as várias legitimidades, sem que se tenha favorecido a libertação da sociedade civil. Há poucos intérpretes institucionais eficientes dos anseios da população e os partidos democráticos têm tido dificuldade em estruturar-se.

Em suma, se a lógica da situação económica constitui um dilema da integração portuguesa, da ilógica do sistema constitucional resulta outro. O primeiro dilema traça os estreitos limites da politização dos mecanismos de afectação dos recursos na pequena economia aberta à concorrência internacional. O segundo dificulta não só a política macroeconómica anti-conjuntural mas também uma política externa requintada que possa extrair os benefícios da proximidade dos mercados e instituições europeias sem abandonar a interdependência atlântica tradicional no País. A superação destes dois dilemas é o desafio de fim de século. Desafio movediço porque dilema económico e dilema político interagem no curto e no longo prazo. Desde logo, a politização dos mecanismos de afectação dos recursos, favorecida pela dinâmica das legitimidades paralelas, só é atenuada quando o desequilíbrio externo é de tal maneira grave que se gera, no curto prazo, o equivalente a um consenso no sentido de restabelecer a credibilidade da República nos mercados internacionais. Por outro lado, o círculo vicioso dos dilemas de curto prazo vai repercutir-se cumulativamente nos dilemas de longo prazo. Dificultando o ajustamento estrutural da nossa economia que permitirá a esta continuar a beneficiar da expansão das trocas com

o exterior, em especial com os futuros parceiros do Mercado Comum. Dificultando a compatibilização da desejada integração europeia e da democracia política acolhida na Constituição de 1976 com outros fins transcendentes desta. A dinâmica das legitimidades paralelas, essa, determina em última instância se a integração portuguesa vai conseguir preservar a identidade cultural do nosso País ou se, aceite «a qualquer preço» como uma tutela para a incontinência económica e política da população, ela se vai transformar no prato de lentilhas da Bíblia.

Para maior clareza da análise, separa-se no que segue o dilema económico, objecto da parte II, do dilema político, objecto da parte III, distinguindo relativamente a cada um deles o curto do longo prazo. A parte IV contém as principais conclusões que se extraem da análise interdisciplinar apresentada neste trabalho.

## II — *O DILEMA DA POLITIZAÇÃO DA PEQUENA ECONOMIA ABERTA*

### *1. A lógica da situação económica*

A lógica da situação económica traça estreitos limites à politização da pequena economia aberta. No curto prazo, ela condiciona as políticas macroeconómicas à manutenção dum défice externo sustentável (secção 2). No longo prazo, ela condiciona o crescimento económico ao aproveitamento das oportunidades oferecidas pela economia mundial (secção 3).

No que toca à lógica da situação económica no curto prazo, deve começar-se por compreender a lição das políticas económicas anticonjunturais dos anos setenta. Para tal é necessário isolar os aspectos fundamentais do processo de ajustamento macroeconómico observado, ilustrando o dilema macroeconómico pela pressão do desvio salarial no agravamento do desequilíbrio externo, dado o crescimento da economia. No que toca à lógica da situação económica no longo prazo, porém, não chega extrapolar o tipo de especialização internacional. Na verdade, só com base em tipos alternativos será possível definir políticas de transição susceptíveis de provocar reacções dos agentes económicos à nova atmosfera europeia e mundial que sustentem a prosperidade do nosso País.

Quer no curto quer no longo prazo, a lógica da situação económica deriva da caracterização da economia portuguesa como uma pequena economia aberta, a que se chama também economia dependente. Em sentido técnico, a economia é dependente quando a política económica não consegue alterar o preço relativo fundamental da economia aberta, o das exportações em termos de importações, e é portanto obrigada a sujeitar-se às consequências adversas de uma deterioração das razões de troca. Nestas condições, o preço relativo fundamental para a política económica de curto prazo passa a ser o poder de compra do salário sobre os bens objecto de comércio internacional, exportações e importações. Havendo um défice nas transacções correntes, esse poder de compra deverá descer de modo a libertar recursos para a exportação e a substituição de importações, e a orientar a procura para bens não transaccionáveis internacionalmente. O défice é assim corrigido quer pelo aumento da oferta, quer pelo decréscimo da procura interna de bens transaccionáveis.

A economia dependente pode, porém, ser mais dependente no mercado das importações do que no mercado das exportações, ou seja pode contar com uma oferta externa infinitamente elástica das suas importações mas não com uma procura externa infinitamente elástica das suas exportações. Mais, mesmo que a procura de exportações portuguesas seja infinitamente elástica, considerando-se a economia mundial como um todo, não o será certamente caso se considere apenas o Mercado Comum, ou alguns dos seus membros onde existam indústrias «sensíveis» à concorrência dos exportadores portugueses. A hipótese da economia dependente pressupõe, portanto, que as trocas internacionais estejam suficientemente diversificadas para que a produção exportável só esteja limitada pelos recursos internos e pela procura interna de exportáveis. É evidente que, no caso português, se está longe de ter explorado não só os mercados europeus mas também os mercados americanos, africanos e do Médio Oriente. Por isso, contar apenas com um melhor aproveitamento dos mercados europeus implicaria que Portugal encontrasse limitações quantitativas severas do lado da procura de exportação, pondo seriamente em dúvida a capacidade de melhorar a balança das transacções correntes através da desvalorização cambial e, portanto, a capacidade de atingir o equilíbrio macroeconómico sem profunda depressão da actividade económica e do nível de vida da população.

## 2. *Revolução e ajustamento macroeconómico*

### *O modelo*

Seja uma economia dependente onde o equilíbrio macroeconómico é definido através de uma combinação determinada do produto real e do salário real. Se, a partir de uma situação de equilíbrio das transacções correntes, aumentar o salário real, aumenta a despesa relativamente à produção e verifica-se um défice. Para corrigir esse défice, sem diminuir o salário real, é necessário o desemprego e portanto o decréscimo da produção. O equilíbrio externo envolve pois uma relação inversa entre o produto nacional e o salário real. O equilíbrio interno, esse, define-se nesta economia pela ausência de desemprego, pressuposta a plena utilização da capacidade instalada. Em princípio, o aumento do salário real deveria levar a um aumento da produção para que se mantivesse o pleno emprego inicial, mas é mais claro o caso em que o produto nacional de pleno emprego é dado exogenamente pelo «stock» de capital e a tecnologia disponível, não havendo resposta da oferta de trabalho nem do produto ao aumento do salário real. Nessas condições, o equilíbrio interno define-se pela igualdade entre o produto nacional potencial dado e a procura efectiva. De qualquer modo, existe uma única combinação do produto real e do salário real que consegue manter a economia dependente em equilíbrio de curto prazo.

Havendo crescimento do produto nacional potencial e inflação externa, o equilíbrio de curto prazo da economia dependente deve interpretar-se em termos dos desvios das taxas de variação do produto real e do salário real, observadas relativamente às dadas pelo crescimento a longo prazo do produto e pelo aumento do salário real compatível com o equilíbrio intertemporal das trocas com o exterior. Se o crescimento observado for maior do que o crescimento sustentável, há aceleração da inflação, havendo decréscimo da taxa de aumento dos preços no caso inverso. Do mesmo modo, uma taxa de aumento do salário real excessiva agrava o défice real das transacções correntes e uma deflação salarial melhora-o. O gráfico 1 ilustra estas relações em termos da diferença entre as taxas observadas e as taxas compatíveis com o equilíbrio de longo prazo. Na origem 0, a taxa de crescimento do produto real é igual à taxa de crescimento dada pelo crescimento da população e a taxa de inovação tecnológica pelo que

o *desvio do crescimento*, que denotaremos por  $x$ , é zero. Na origem, por outro lado, a taxa de aumento do salário real, ou inflação salarial, é igual à inflação salarial de equilíbrio dada pela melhoria das razões de troca e da produtividade pelo que o *desvio salarial*, que denotaremos por  $w$ , também é zero. O eixo das ordenadas (onde  $x = 0$ ) corresponde ao equilíbrio interno, enquanto a relação inversa entre crescimento e inflação salarial compatíveis com o equilíbrio externo é representada por uma recta com declive negativo. Os lugares de equilíbrio interno e externo dividem o espaço nas quatro zonas de infelicidade económica: nas zonas A e D (onde  $x$  é positivo) verifica-se aceleração da inflação interna e diminuição do desemprego; nas zonas B e C (onde  $x$  é negativo) verifica-se desaceleração da inflação interna e aumento do desemprego; acima da recta de equilíbrio externo (zonas A e B) verifica-se deterioração da balança de transacções correntes e abaixo desta recta (zonas C e D) melhoria. O dilema da política económica na economia dependente é claro: as zonas A e C (respectivamente défice externo e inflação acelerada e excedente e desemprego) são compatíveis com desvios salariais positivos ou negativos; enquanto na zona B o desvio salarial é positivo e o desvio de crescimento negativo e na zona D o desvio salarial é negativo e o desvio de crescimento positivo<sup>(5)</sup>.

### As fases

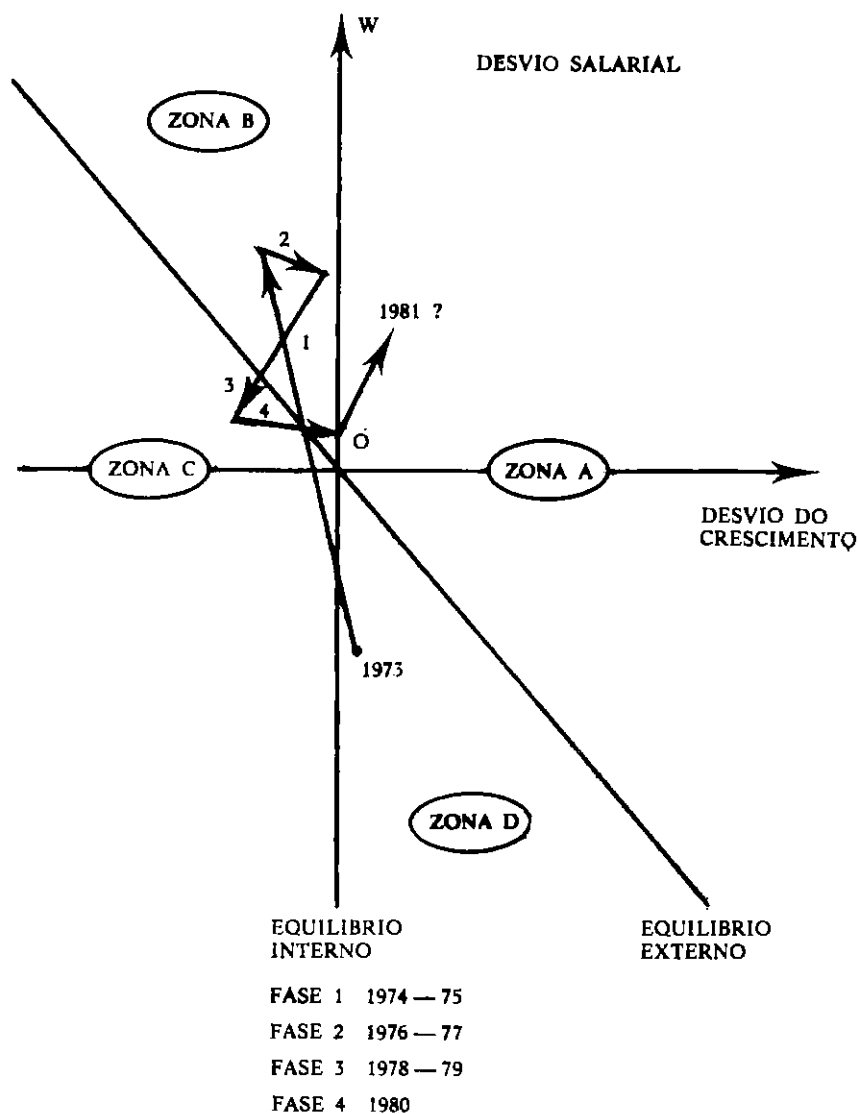
O gráfico 1 também inclui uma ilustração esquemática das fases do processo de ajustamento macroeconómico atravessadas pela economia portuguesa desde 1973, altura em que esta se situaria na zona D, com excedente das transacções correntes, desvio salarial negativo e inflação acelerada, mas não muito longe do equilíbrio macroeconómico<sup>(6)</sup>. A crise do

<sup>(5)</sup> Ignora-se nesta análise os efeitos da inflação de inércia na afectação dos recursos, em particular na estagnação do investimento e portanto no decréscimo do próprio produto nacional de pleno emprego. Os custos microeconómicos da inflação são analisados em A. Borges, *Concorrência e Política de Preços*, comunicação apresentada no 2.º Congresso das Actividades Económicas, Abril de 1981. Deve salientar-se que essas distorções podem retirar clareza à noção de equilíbrio interno e externo, dado que as reacções macroeconómicas observadas se baseiam em sinais distorcidos pelos controles de preços.

<sup>(6)</sup> As três primeiras fases são expostas em pormenor em P. Krugman e J. B. Macedo, *The Economic Consequences of the April 25th Revolution, 1979*, reproduzido em Macedo e Serfaty, cit. cap. 2.

GRÁFICO 1

O DILEMA DA POLITIZAÇÃO DA PEQUENA ECONOMIA ABERTA



petróleo e a recessão internacional subsequente levaram à queda das razões de troca, o que levou por seu turno à queda do salário real de equilíbrio. O aumento da população activa, devido à descolonização, teve o mesmo efeito. Face à queda do salário real de equilíbrio em 1974-1975, a militância e os controles de preços pós-revolucionários levaram a uma brusca aceleração da inflação salarial, logo a um enorme desvio salarial e ao aparecimento do desemprego, atirando a economia para a zona B (fase 1). A política expansionista do primeiro governo constitucional, acompanhada de limites à inflação salarial (quer através do tecto nos acréscimos nominais, quer através da liberalização dos preços) acelerou o crescimento e aproximou a economia do equilíbrio interno mas com isso afastou-a da recta do equilíbrio externo, criando-se o défice corrente insustentável de 1976-1977 (fase 2). Em 1978-1979, portanto, a deflação salarial teve de acelerar-se e ser acompanhada por uma política de restrição do crédito interno que travou o crescimento, aumentou o desemprego, eliminou o défice externo e transferiu assim a economia para a zona C (fase 3). O sucesso foi consolidado pelo sexto governo constitucional o qual, não obstante os efeitos da segunda crise do petróleo em 1979, conseguiu inverter a deflação salarial ao mesmo tempo que acelerava o crescimento e agravava o desequilíbrio externo. Em qualquer caso, a política anti-inflacionista de 1980 aproximou a economia do equilíbrio interno (fase 4).

Embora a eliminação do desvio salarial tenha demorado cinco anos, tê-lo conseguido representa um notável sucesso relativamente a outras economias europeias, em especial a espanhola onde o desvio salarial tem aumentado. As perspectivas para 1981 são, porém, no sentido de novo agravamento do défice externo e orçamental, o que pode acelerar a inflação e abrir novo desvio salarial, mantendo a economia na direcção da zona A. Se uma maior firmeza da política orçamental e anti-inflacionista travar o crescimento e agravar o desemprego, porém, a economia não sairá da zona B, verificando-se uma repetição atenuada do cenário macroeconómico, que não sectorial, de 1974-1975.

Só se a economia se mantivesse perto da origem em 1981 é que seria possível encarar imediatamente as consequências a longo prazo da integração europeia na afectação dos recursos e no nível de vida da população, ou seja, na alteração da origem do gráfico 1. Isso é feito na secção seguinte, onde se pressupõe, pois, resolvido o dilema macroeconómico.

### 3. *Integração e ajustamento estrutural*

#### *Os tipos de especialização*

Seja uma pequena economia concorrencial fechada que decide depender do comércio internacional. Dado que se abre a novos preços, essa economia pode exportar bens mais caros no estrangeiro e importar bens mais baratos, passando a consumir mais do que consumia sem comércio internacional. Se, além disso, a nossa economia tiver acesso à mesma tecnologia que a economia estrangeira, vai exportar os bens que usam intensivamente o factor de produção no qual está relativamente mais dotada. Com isso aumenta o rendimento desse factor e diminui, embora menos, o rendimento do factor escasso. Seria pois possível aos detentores do factor abundante compensar os detentores do factor escasso, levando uma democracia a votar no livre câmbio. Por isso a teoria ortodoxa do comércio internacional insiste em que o livre câmbio traz benefícios a toda a comunidade. Ora, na prática, o factor escasso é raramente compensado. Por outro lado, dada a existência de economias de escala e de diferenciação dos produtos, a estrutura dos mercados nacionais de bens e factores é raramente de concorrência perfeita. Estas duas excepções compensam-se pelo que a especialização internacional em produtos diferenciados não tem as consequências na distribuição funcional do rendimento que tem a especialização tradicional em produtos homogêneos. Explica-se desta maneira que a expansão das trocas entre as economias do Atlântico Norte depois da Segunda Guerra Mundial tenha sido apoiada por trabalhadores e empresas, quando deveria ter sido resistida por trabalhadores nos países abundantes em capital e resistida por empresas nos países abundantes em trabalho. Explicam-se desta maneira as espectaculares taxas de crescimento do comércio internacional entre economias com a dotação em factores e preços relativos tão semelhantes que dificilmente poderiam ganhar com o comércio tradicional<sup>(7)</sup>. Chegou-se, deste modo, a uma teoria da especialização intra-industrial baseada na existência de economias de escala (concorrência imperfeita) entre economias com dotações de factores semelhantes que completa a tradicional especialização inter-industrial baseada na ausência de economias de escala (concorrência perfeita)

---

(7) Ver o nosso Vinte anos de integração económica europeia, *Economia*, Maio 1977.

entre economias com dotações de factores muito diferentes. No entanto, se as dotações de factores forem muito diferentes e houver economias de escala elevadas, pode verificar-se um terceiro tipo de especialização, a especialização completa do país com vantagem comparativa no produto onde as economias de escala são inferiores. Essa especialização corresponde *grossa modo* à troca desigual e implica portanto dependência em sentido marxista. Se as trocas entre países industriais relevam do tipo de especialização intra-industrial, as trocas entre estes e os países recém-industrializados relevam do tipo de especialização inter-industrial, podendo as trocas entre países industriais e certos países subdesenvolvidos configurar-se como desiguais. O exemplo de escola deste último caso é o desaparecimento da indústria têxtil na Índia do século XIX, por pressão das economias de escala da manufatura têxtil inglesa<sup>(8)</sup>.

### *As zonas e a experiência anterior*

Ilustram-se no gráfico 2 os dois tipos de trocas mais relevantes para o nosso país, dividindo em zonas uma caixa onde se representam as economias de escala no lado horizontal ( $c$ ) e as diferenças em dotações de factores ( $z$ ) no lado vertical. Se as economias forem iguais,  $z$  é igual a um enquanto em concorrência perfeita  $c$  é igual a um. Quando  $z$  é zero, ao invés, as economias têm dotações muito diferentes e quando  $c$  é igual a zero as economias de escala são máximas. A curva divide este espaço em duas zonas, a zona I onde se observa especialização inter-industrial e a zona II onde se observa especialização intra-industrial. Estas curvas poderiam definir-se relativamente a cada um dos bens objecto de comércio internacional, ou, pelo contrário, às trocas tomadas como um todo. Neste último caso pode representar-se a evolução de Portugal nos anos sessenta como partindo de economias de escala reduzidas e diferença substancial na dotação factorial para um ponto próximo da fronteira da especialização intra-industrial<sup>(9)</sup>. Não custa crer que, no mesmo período, um

(8) Ver P. Krugman, Intraindustry Specialization and the Gains from Trade, *Journal of Political Economy*, 1981, e Trade, Accumulation and Uneven Development, *Journal of Development Economics*, 1981, para os modelos subjacentes a estes tipos de comércio.

(9) Ver dados sobre comércio intra-industrial em manufacturas em Portugal, Espanha e Grécia em 1960 e 1976, em J. Donges e K. W. Schatz, Competitiveness and Growth Prospects in the Enlarged European Community, *The World Economy*, Maio 1979, e sobre economias de escala entre 1960 e 1970 em A. Sousa, Funções de produção com elasticidade de substituição constante na indústria transformadora portuguesa, *Economia*, Janeiro 1977.

país como a Espanha tenha atingido a zona II, mas parece difícil que isso tenha acontecido com a Grécia. A evolução portuguesa corresponde, em todo o caso, à substituição das tradicionais exportações de produtos alimentares — incluindo vinho — de cortiça e de madeira por exportações de produtos químicos, de manufacturas metálicas e não-metálicas, máquinas eléctricas e equipamento de transporte, ao passo que cresciam rapidamente as exportações de têxteis, vestuário e calçado<sup>(10)</sup>. Com a crise internacional dos anos setenta e a descapitalização das empresas portuguesas é provável que se tenha recuado nas economias de escala e na convergência das dotações (caso A). O benefício pela expansão das trocas exige, porém, que se continue na evolução para a fronteira do comércio intra-industrial (caso B), o que implica sucesso na comercialização de produtos diferenciados.

### *Criação e desvio de comércio*

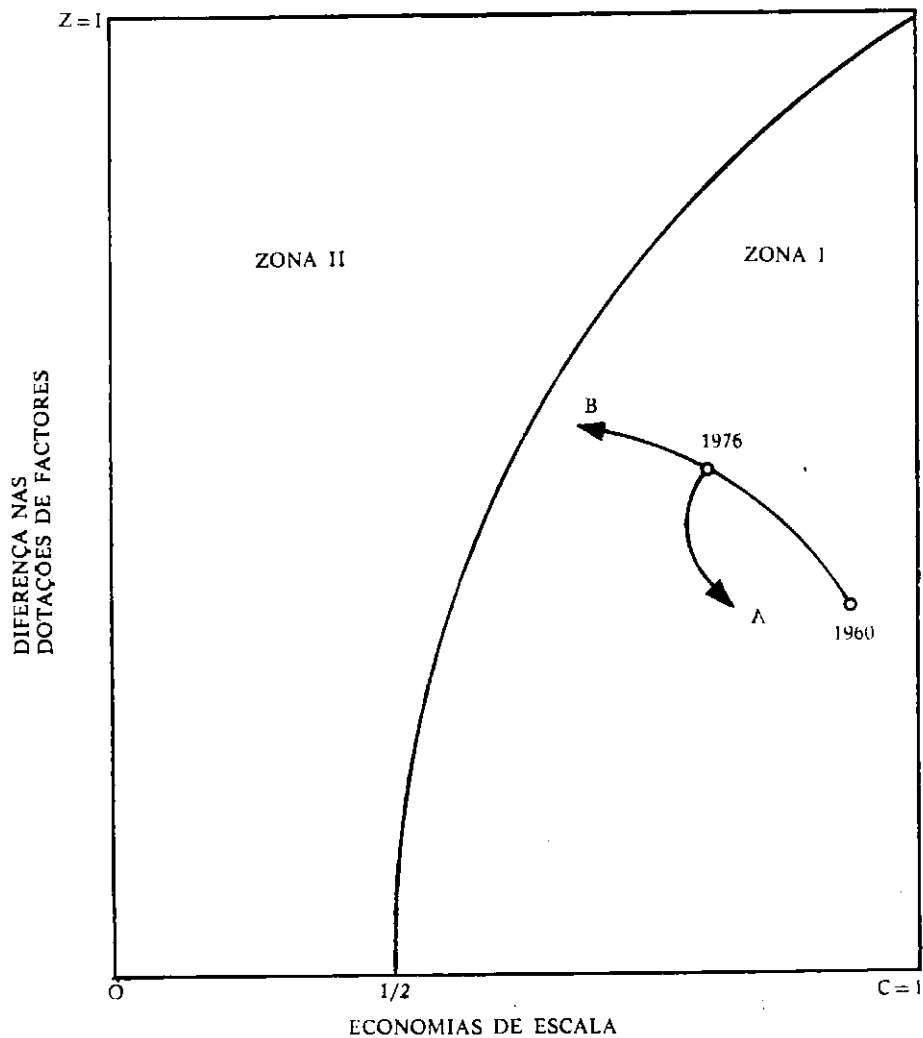
O efeito da desejada integração europeia é, porém, mais complicado do que a caixa pode levar a crer, na medida em que a existência de uma pauta exterior comum implica que Portugal caminhe para o livre câmbio no que se refere aos Dez mas para a protecção no que se refere ao resto do mundo, em particular a zona do dólar. Na medida em que a pauta exterior comum imposta pelo «acquis» comunitário é mais elevada do que a pauta portuguesa actual vai-se verificar criação de comércio com a CEE à custa de desvio de comércio com o resto do mundo. Mais especificamente, sabe-se que Portugal exporta a maior parte dos seus produtos industriais para a Comunidade enquanto importa a maior parte das suas matérias-primas da zona do dólar. A pauta externa comum vai portanto implicar protecção aduaneira na agricultura, ou seja desvio de comércio agrícola e livre câmbio na indústria, ou seja criação de comércio industrial. De acordo com as hipóteses da teoria ortodoxa do comércio inter-industrial, os factores são perfeitamente móveis internamente e perfeitamente imóveis internacionalmente. Daí que o aumento do salário na indústria exportadora portuguesa atraia trabalhadores e acelere o êxodo rural, enquanto o capital escasso se desvia para a agricultura, substituidora de importações. O resultado final é pois um aumento do salário real e um decréscimo do lucro.

---

<sup>(10)</sup> Ver o nosso «Portugal and Europe: The Channels of Structural Interdependence», em Macedo e Serfaty, cit., cap. 4 e obras aí citadas.

GRÁFICO 2

OS TIPOS DE ESPECIALIZAÇÃO INTERNACIONAL



No caso mais realista, pelo menos no médio prazo, de a mobilidade factorial interna não ser perfeita, ou de se não agregar a terra, factor específico da agricultura, com o capital (e a respectiva renda com o lucro), o resultado é mais complexo porque aumenta a taxa de lucro na agricultura e diminui o salário medido em produtos agrícolas, enquanto na indústria diminui a rendibilidade e aumenta o salário medido em produtos industriais. Claro que se os produtos agrícolas constituírem uma parte substancial das despesas dos trabalhadores, o efeito no médio prazo da integração poderá aproximar-se da dependência no sentido marxista referido acima.

### *A mobilidade internacional dos factores*

Se, por outro lado, se reconhecer que a integração aumentará os investimentos comunitários em Portugal, bem como o emprego de trabalhadores portugueses na Comunidade, as remunerações factoriais portuguesas aproximar-se-ão das europeias. Para serem iguais o capital nacional deverá ser detido, sobretudo, por estrangeiros e grande parte da população deverá ter emigrado, não podendo nesse caso falar-se de prosperidade do território nacional.

Mesmo sem pensar no caso pouco provável da mobilidade perfeita do trabalho e do capital entre Portugal e a Europa, não parece fácil ignorar «a priori» as consequências nefastas do tipo de especialização mais susceptível de ser observado quando um pequeno país pobre se associa a uma grande área rica. Essa ignorância só poderá justificar-se se não se der grande importância à identidade cultural do nosso País e se aceitar portanto que ela possa ser aniquilada pela integração europeia<sup>(1)</sup>. Partindo de uma defesa dessa identidade, porém, é fácil mostrar que, se ela se reflectir na utilização consciente da política aduaneira e cambial, poderá permitir colher os benefícios da proximidade geográfica com a Europa, sem se sujeitar aos custos do abandono de vantagens adquiridas — ou a readquirir — nos mercados da América de Norte, do Brasil e das antigas províncias africanas. Em suma, acordos bilaterais óptimos seriam facilmente preferíveis à adesão mas, se a política externa for pouco hábil, o argumento desaparece e as instituições comunitárias poderão exercer a desejável tutela sobre o sistema constitucional, cuja ilógica cabe agora demonstrar.

<sup>(1)</sup> Ver J. Borges de Macedo, *Uma perspectiva portuguesa para a integração europeia*, Instituto Democracia e Liberdade, Lisboa, 1977, e *Mercado Comum, Uma Experiência Nova para Portugal?*, 1981.

### III — O DILEMA DO EXECUTIVO BIPOLAR

#### 1. A ilógica do sistema constitucional

Se a lógica da situação económica traça estreitos limites à politização da pequena economia aberta, a ilógica do sistema constitucional dificulta o aproveitamento desse reduzido espaço de manobra. É na Constituição que se estatuem os fundamentos do sistema político e é daí que se podem portanto inferir alguns dos condicionamentos políticos da dinâmica social portuguesa. De facto, como dissemos, para que seja possível uma aceleração do crescimento relativamente à Europa não são suficientes políticas susceptíveis de manter os equilíbrios macroeconómicos fundamentais. Também é preciso que o sistema político possa imprimir uma dinâmica estável à vida social.

Os condicionamentos constitucionais dividem-se nos derivados do regime político e sistema de governo e nos derivados do regime económico<sup>(12)</sup>. Estes últimos só poderiam reduzir-se à lógica da situação económica quando o Estado abdicasse inteiramente quer da política anticonjuntural quer do apoio ao crescimento económico, ou quando a condicionante externa não deixasse qualquer margem de manobra por se estar sempre a corrigir uma situação de desequilíbrio externo insustentável. Mas a não-intervenção do Estado, se é que caracterizou o liberalismo oitocentista, foi abandonada entre nós pelo menos desde os anos vinte<sup>(13)</sup>. Por outro lado, os condicionalismos derivados do regime político e sistema de governo também indicam em que termos se elabora e executa a política económica, sendo pois a contrapartida nítida do dilema macroeconómico de curto prazo<sup>(14)</sup>.

A Constituição de 1976 é um documento longo e ambíguo, cuja influência na vida política portuguesa não é fácil descortinar. Recorrendo à lei fundamental, encontram-se numerosos preceitos não-operacionais que dificultam a sua interpretação pacífica e explicam certo consenso no sentido da sua revisão. Ainda assim, é difícil pensar no sistema político

<sup>(12)</sup> Ver outras posições em M. R. Sousa, *Direito Constitucional*, Livraria Cruz, 1980, p. 338.

<sup>(13)</sup> Ver J. Borges de Macedo, A problemática tecnológica no processo de continuidade República-Ditadura Militar-Estado Novo, *Economia*, Outubro 1979.

<sup>(14)</sup> Ver a literatura sobre «o ciclo político dos negócios» citada no nosso *Inflação, Desemprego e Emigração*, Suplemento *Economia e Finanças*, *Diário de Notícias*, 17-4-73.

existente ou a existir em Portugal sem dar uma atenção particular à ilógica do sistema constitucional. A ilógica refere-se à dificuldade em conciliar o regime político acolhido quer com a legitimidade revolucionária de certos órgãos da soberania, o que tende a tornar instável o sistema de governo (secção 2), quer com a existência de um programa económico de transformação de Portugal numa sociedade sem classes, o que parece ser incompatível com a abertura ao comércio internacional (secção 3).

Na verdade, o regime político acolhido na Constituição de 1976 baseia-se na regra do voto maioritário aplicada ao conjunto dos cidadãos. Assim, além de numerosas referências à democracia política e à vontade popular, é explícito que os cargos políticos devam ser periodicamente renovados por via do sufrágio directo e secreto (artigo 116.º, n.º 1, e artigo 121.º). Esta regra permite referir o futuro da sociedade política a um conjunto de cidadãos livres, sendo essa referência suficiente para as Constituições políticas de tipo ocidental. Ao contrário, no caso da Constituição de 1976, satisfeita essa regra, deve o Estado arranjar maneira de atingir a «sociedade sem classes» na ordem interna, dada «a paz e justiça nas relações entre os povos» na ordem internacional (artigo 7.º, n.º 2). Para além de a Constituição ser explícita em afirmar que Portugal está «empenhado» no objectivo interno, ao passo que «preconiza» o objectivo internacional, ela nem hierarquiza directamente nem sequer define os seus fins transcendentes, a não ser através dessa mesma transcendência. De facto, deduz-se do artigo 2.º que o empenho se refere a um objectivo longínquo e porventura contraditório. Fala-se aí do «exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras» (*in fine*), instrumental para «assegurar a transição para o socialismo» (*ibidem*), por seu turno considerada um «objectivo» do «Estado democrático» português.

O efeito dos fins constitucionais transcendentes no comportamento político e económico dos cidadãos tem sido diminuto, dadas as condições que prevaleceram nos últimos anos e tenderão a prevalecer no futuro previsível. Tem-se argumentado com razão que a revisão constitucional deve expurgar o texto da retórica marxista mas cumpre frisar que não é só retórica a ilógica do sistema constitucional. Na verdade, a regra do voto maioritário tem permitido legislação compatível com a lógica da situação económica. Por outras palavras, a «constituição» da nossa economia deve conformar-se com aquela lógica, não podendo politizar o poder de compra do salário em termos do valor em moeda nacional dos bens objecto de comércio

internacional. Nas circunstâncias de 1977-1979, a «constituição económica» impõe logicamente o declínio do salário real.

## 2. Dinâmica das legitimidades paralelas

A ilógica do sistema constitucional mais sensível na prática dos últimos anos reside antes no facto de as legitimidades eleitorais paralelas do Presidente e da Assembleia da República competirem com a legitimidade revolucionária do Conselho da Revolução, a que preside o Presidente da República. Este aspecto articula-se com o anterior na medida em que este órgão é suposto assegurar que se cumpre a Constituição, podendo assim usar a retórica marxista como justificação para atraiçoar a regra do voto maioritário e a lógica da situação económica como é frequente nas experiências da União Soviética ou de países com sistemas nela inspirados.

O sistema de governo em que o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro detêm legitimidades eleitorais costuma ser caracterizado entre nós como semipresidencial<sup>(15)</sup> embora a designação original de executivo bipolar (*bipolar Exekutive*) pareça mais acertada<sup>(16)</sup>. A dinâmica do sistema executivo bipolar é ilustrada no gráfico 3 através da combinação entre o grau de estruturação do sistema partidário<sup>(17)</sup> (no eixo horizontal) e a influência que o Presidente da República detém nos partidos, de modo que estes conseguem produzir apoio parlamentar maioritário para o Governo (no eixo vertical). A origem representa a combinação estável dum sistema partidário estruturado e dum Presidente da República, que é também o chefe do partido do Governo, como aconteceu na 5.ª República Francesa e foi confirmado nas recentes eleições. O caso extremo de instabilidade é o do sistema partidário paralisado sem influência do Presidente,

(15) Ver, por todos, M. R. Sousa, *Direito Constitucional*, cit., pp. 335-337, onde se dá particular realce às teses de M. Duverger, *Xeque-Mate*, Lisboa, 1978 (trad. do francês). Algo simplisticamente, Duverger considera *ibid.* «Portugal como o único país onde a prática corresponde à letra da Constituição».

(16) Terminologia devida a W. Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Köln, 1970, cap. 4, cuja análise inspirou Duverger (apesar de este não citar o alemão) e seguimos no texto. No mesmo sentido, ver J. Linz, *Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain*, em Macedo e Serfaty, cit., p. 36.

(17) A estruturação do sistema partidário refere-se ao número de partidos, à sua organização, à estabilidade das coligações e, sobretudo, à estabilidade do voto.

como aconteceu nos últimos anos da República de Weimar (1930-1932). Casos intermédios são o do sistema partidário estruturado em que o Presidente da República tem influência no partido do Governo como aconteceu na Áustria de 1966 a 1970, o do sistema em que o Presidente da República não tem influência no partido (caso dos restantes presidentes austríacos), e o do sistema partidário não-estruturado em que o Presidente da República é chefe do partido da maioria como aconteceu quer na República de Weimar de 1919 a 1922 quer na Finlândia desde 1956. A linha de evolução do jovem sistema português no gráfico 3 supõe que se trata de um sistema partidário não-estruturado em que o Presidente da República tem reduzida influência no partido maioritário. No caso A, em que se desagrega a actual coligação, é tentadora a analogia com a segunda presidência do velho Hindenburg no princípio dos anos trinta. No caso B, em que se considera que a presente coligação representa uma maioria estável e em estruturação, a analogia relevante passaria a ser a Áustria de Schärff na segunda metade dos anos sessenta. Mas a legitimidade revolucionária do Presidente da República, ao conferir um peso suplementar e este pólo do executivo, também é susceptível de aumentar o poder do Presidente da República à custa da estrutura partidária, sugerindo outra dinâmica instável, a do caso C.

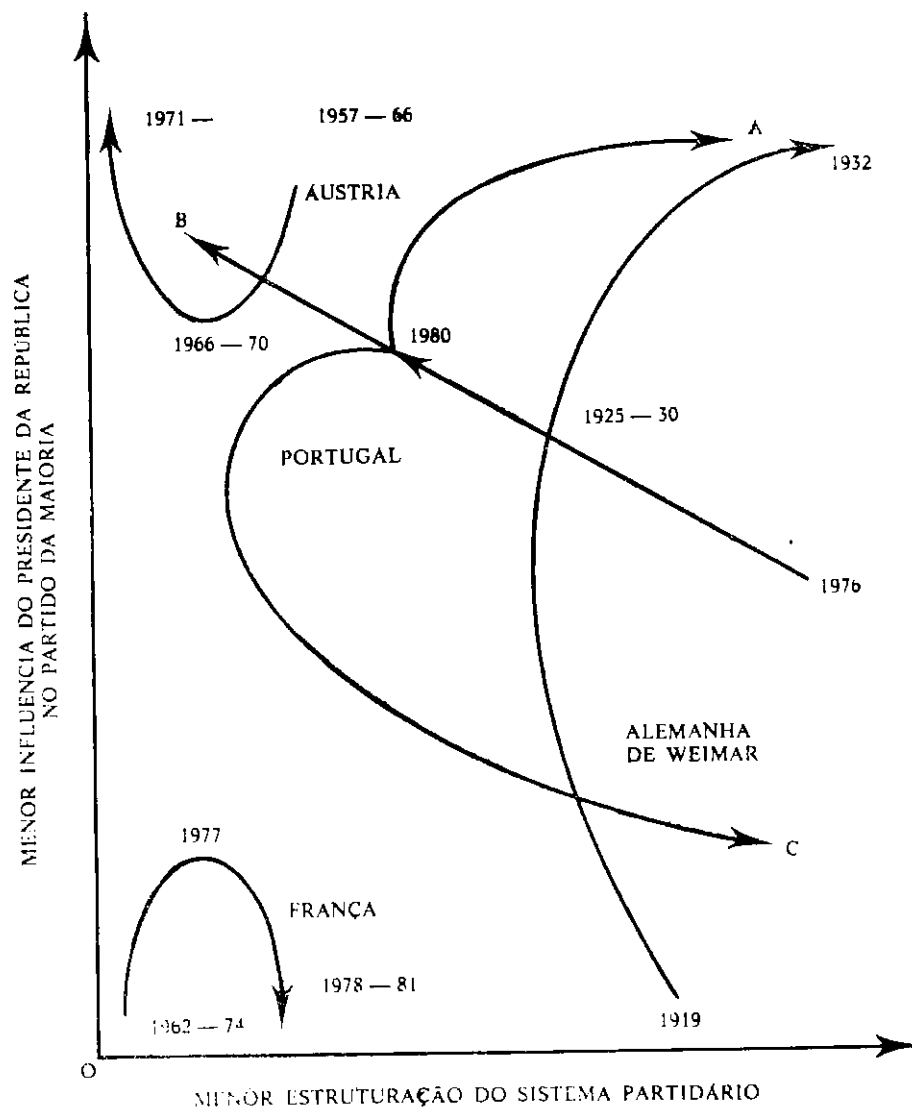
### 3. A «constituição económica»

#### *O problema da existência*

Poderá deduzir-se uma «constituição económica» dos «princípios gerais da organização económica» estatuídos no Título I da Parte II da Constituição, completados e hierarquizados através do recurso a princípios incluídos noutras disposições constitucionais? O problema põe-se porque a Constituição contém princípios que visam iniciar uma trajectória da sociedade portuguesa actual que leve à sua transformação por referência a uma sociedade abstracta considerada desejável, a «sociedade sem classes» do artigo 1.º da lei fundamental. Para apurar os efeitos jurídicos desse fim transcendente, dados os condicionamentos impostos pelo regime político e pela lógica da situação económica, torna-se aqui também necessário um esforço de conceptualização.

GRÁFICO 3

O DILEMA DO EXECUTIVO BIPOLAR



Começa-se por distinguir os «princípios» do Título I da Parte II não só de regras imediatamente aplicáveis, como a regra do voto maioritário esclarecida acima, mas também dos fins transcendentes a que chamaremos «postulados»<sup>(18)</sup>. Mais precisamente, o princípio envolve a definição de objectivos prioritários (ou «incumbências», na epígrafe do artigo 81.º) e, por vezes, a sugestão acerca dos modos de atingir esses objectivos. O postulado, esse, permite hierarquizar objectivos prioritários em termos da sua presumida contribuição para a «trajectória óptima» susceptível de atingir o fim transcendente.

Esta distinção básica tem implícito um critério para hierarquizar os preceitos constitucionais, que é o da sua aplicabilidade relativa e permite assim descobrir o alcance jurídico máximo da lei fundamental. Na verdade, de acordo com este critério, as regras, por serem imediatamente aplicáveis, condicionam a operação dos princípios os quais, por seu turno, condicionam o efeito jurídico-constitucional dos postulados. A natureza da norma jurídica obriga a um critério deste tipo, implícito ou explícito. Pode, porém, ser motivado analiticamente através duma analogia com a programação dinâmica através da qual se encontra a «trajectória óptima» para atingir certo objectivo, dadas as características do sistema e os instrumentos que permitem controlar esse sistema, além das condições iniciais e terminais. Esta parece a melhor maneira de capturar o carácter teleológico da Constituição, quanto mais não seja para tornar evidente a necessidade da eliminação deste.

A metodologia da programação dinâmica — largamente usada em vários ramos da economia<sup>(19)</sup> — consiste em obter a solução terminal, devendo depois a hierarquização de postulados e princípios permitir assegurar que, dadas as condições iniciais, o programa de maximização condicionada tenha uma solução compatível com aquela solução terminal.

O condicionamento mais apertado deriva do próprio sujeito da maximização, expresso no artigo 2.º como o «Estado democrático». Este afloramento da regra do voto maioritário permite esclarecer a referida contradição entre o artigo 1.º, segundo o qual Portugal, como «República

---

(18) Ver o nosso Princípios Gerais da Organização Económica, *Estudos sobre a Constituição*, vol I, Lisboa: Petrony 1977, pp. 189-205, que o resto desta secção desenvolve.

(19) Ver uma descrição desta técnica e aplicações nos nossos Optimização fiscal, Suplemento Economia e Finanças, *Diário de Notícias*, 18-12-73, e Economia Política da Defesa, *Nação e Defesa*, Julho 1976.

soberana», está empenhado na sua própria transformação numa sociedade sem classes, e o artigo 22.º que indica como «objectivo» do Estado democrático a «transição para o socialismo». Mas há outras razões para que a sociedade sem classes não possa ser um objectivo do Estado democrático, revelando tão-somente o empenho de uma República soberana na sua própria transformação. Na verdade, a retórica marxista, que a Constituição frequentemente acolhe<sup>(20)</sup>, ensina que o Estado desaparece no estágio terminal da sociedade sem classes, contrariando portanto a afirmação da independência nacional implícita na caracterização de Portugal como «República soberana». Ao invés, é considerado possível o socialismo fechado num só país. Isto não quer dizer que a própria referência à independência nacional não seja ambígua. De facto, esta pode entender-se de três maneiras. Desde logo, serve para enunciar o âmbito de aplicação da Constituição de um Estado soberano na ordem internacional. Segundo, pode entender-se a independência nacional como derivada do socialismo nacional fechado. Terceiro, a independência nacional pode referir-se à ordem internacional julgada justa e pacífica que, como vimos, Portugal «preconiza» (artigo 7.º, n.º 2). Se se considerar o primeiro entendimento exclusivo, a independência nacional configura-se como uma regra, prévia mesmo à regra do voto maioritário. Os dois outros entendimentos devem articular-se com o conceito de socialismo acolhido na Constituição, podendo portanto pensar-se que esta tem implícitos dois postulados, o postulado do socialismo e o postulado da independência nacional (entendido este como algo mais do que o enunciado do âmbito de aplicação da Constituição). Refiram-se, por outro lado, dois princípios do Título I da Parte II, o princípio da equidade e o princípio da eficiência. Deste modo, existe um condicionamento, a eficiência, e um objectivo composto a que se poderá chamar o *socialismo fechado equitativo e democrático*, enumerando os atributos na ordem inversa da sua aplicabilidade.

Logicamente, o itinerário é o seguinte. Dentro de todas as organizações eficientes da economia portuguesa, escolhe-se através do voto maioritário aquela que estiver mais próxima da equidade desejada na Constituição. Esse compromisso democrático entre eficiência e equidade deve, além disso, evoluir para o socialismo fechado, de acordo com a mesma

(20) Por exemplo, «classes» [artigos 1.º; 2.º; 9.º, alínea c); 55.º, n.º 1; 74.º, n.º 1, alínea g); 80.º; 81.º, alínea a) e o], «forças produtivas» [artigos 54.º, alínea a); 81.º, alínea b); 105.º, n.º 1, etc.], «meios de produção» [artigos 10.º, n.º 2; 80.º; 87.º; 89.º, n.º 1, etc.], «relações de produção» [artigos 80.º; 81.º, etc.].

regra. É esse o «desenvolvimento pacífico do processo revolucionário» (artigo 10.º, n.º 1). A configuração das preferências individuais deve pois ser tal que se possam agregar numa função bem-estar social não-ditatorial<sup>(21)</sup>, a qual é maximizada dada a eficiência e as condições iniciais. Se, para que o problema de maximização condicionada tenha uma solução, se deve descontar largamente («congelar») o objectivo do «socialismo fechado e equitativo», como tem acontecido na prática, ainda assim nos parece que a solução é referível aos preceitos constitucionais interpretados em termos jurídico-económicos<sup>(22)</sup>. Embora esse método de interpretação seja pouco cultivado entre nós, os seus resultados parecem inspirar intérpretes influentes da Constituição de 1976<sup>(23)</sup>. Passemos pois à análise dos postulados e princípios subjacentes à Constituição.

### *O socialismo*

Como já notámos, o postulado do socialismo visa iluminar um processo prolongado de mudança — o processo revolucionário do artigo 10.º — que culmina com a «sociedade sem classes» do artigo 1.º<sup>(24)</sup>. Não se compreenderia de outro modo que, como diz o artigo 80.º, a organização económico-social *assente* no *desenvolvimento* das relações socialistas. Os instrumentos desse desenvolvimento são, de acordo com o mesmo artigo, «a apropriação colectiva dos principais meios de produção» e «o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras». Por outro lado, no

(21) Sobre os requisitos da função bem-estar social não-ditatorial e a teoria da «escolha colectiva», podem ver-se as nossas *Noções de Análise Económica*, 2.ª edição, Textos Nação e Defesa, 1976, p. 182.

(22) Assim, podem ver-se, por todos, G. Calabresi, *The cost of accidents, a legal and economic analysis*, New Haven, 1971, A. Klevorick, *Law and Economic Theory: an economist's view in American Economic Review*, Maio 1974. Na vigência da Constituição de 1933 foi defendida uma metodologia inspirada na doutrina alemã; ver, em particular, V. Moreira, *A ordem jurídica do capitalismo*, Coimbra, 1973.

(23) Ver, por ex., J. Miranda, *A Constituição Portuguesa e o Ingresso nas Comunidades Europeias*, em *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Lisboa, 1981.

(24) Assim, no «Preâmbulo», fala-se em «abrir caminho para uma sociedade socialista», no citado artigo 2.º no objectivo de «assegurar a transição para o socialismo», no artigo 9.º alínea c) *in fine* em «abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem», nos artigos 80.º e 81.º, alínea n) no «desenvolvimento das relações de produção socialista», no artigo 89.º, n.º 1, da «construção de uma economia socialista», no artigo 96.º da «construção da sociedade socialista», nos artigos 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 4, da «socialização da economia», etc.

artigo 50.º identificam-se como «garantias e condições para efectivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais» não só a «democratização das instituições» e a «apropriação colectiva dos meios de produção» mas também a «planificação do desenvolvimento económico». Ora, para encadear a apropriação e a planificação, dada a regra do voto maioritário, é necessário explicitar melhor o que é socialismo.

A utilização já referida de conceitos da vulgata marxista<sup>(25)</sup>, o esclarecimento pedagógico do artigo 91.º, segundo o qual «a construção de uma economia socialista» se faz mediante a «transformação das relações de produção e acumulação capitalistas», bem como as circunstâncias históricas em que a Constituição foi elaborada levariam a procurar a resposta nos textos clássicos do marxismo. Essa recepção no direito interno de obras referidas quer à crítica sociedade inglesa do século XIX quer à justificação da revolução russa (e porventura da chinesa e doutras) não teria precedentes na história do direito português. Com efeito, a recepção medieval do direito romano foi explícita e tratava-se de um ordenamento jurídico que, posto que em parte baseado na doutrina, não tinha a vocação científica e panfletária dos textos clássicos marxistas. Parece mais prudente, por isso, estender a moderna teoria do modo de produção ao socialismo como sociedade abstracta<sup>(26)</sup> e socorrer-se igualmente da teoria dos sistemas económicos<sup>(27)</sup>. Como esta perspectiva teórica evita o historicismo necessarista do marxismo vulgar, ela impede o uso da Constituição por órgãos revolucionários no sentido de agravar a tendência para a instabilidade do sistema de governo. Talvez por isso mesmo, é a interpretação historicista que se houve com mais frequência, o que, repita-se, aconselha a que se eliminem as ambiguidades terminológicas da lei fundamental.

(25) A vulgata marxista encontra-se exposta por exemplo em M. Harnecker, *Conceitos Elementares do Materialismo Histórico*, Lisboa, 1975 (trad. do espanhol, 1971). Ver elaboração no nosso O Socialismo com Ideologia, *Nação e Defesa*, Novembro de 1976.

(26) Ver L. Althusser e E. Balibar, *Lire le Capital*, Paris, 1965 e N. Poulantzas, *Poder político e classes sociais*, Lisboa, 1971 (trad. do francês, 1968). Propomos uma visão «triangular» do modo de produção em *Abordagem sociogenética ao problema económico*, mimeo, Luanda, 1975, a qual está implícita no texto. Ver elaboração no nosso *Princípios*, cit.

(27) Assim faz o próprio Poulantzas (*ibid.*, introdução), no que se refere a literatura da ciência política. Sobre a teoria dos sistemas económicos ver a abordagem pioneira de T. Koopmans e J. M. Montias, *On the description and comparison of economic systems*, 1971. Surgiu recentemente uma fascinante crítica da aplicação desta teoria à economia soviética por A. Besançon, *Anatomie d'un Spectre: l'Economie Politique du Socialisme Réel*, Paris, 1981.

Sem voltar aqui nem à teoria do modo de produção nem à teoria do desenvolvimento socialista, pode lembrar-se que, do ponto de vista das forças produtivas, a produção socialista se caracteriza pela tecnologia mecânica e, do ponto de vista das relações de produção, por um controle do trabalhador ou do Estado sobre o produto, que dá origem, na ordem política, à «exploração mútua»<sup>(28)</sup>. O controle do Estado manifesta-se através do plano, pelo qual se resolve o problema da compatibilização entre eficiência e equidade em sede política. A ineficiência do plano num mundo de incerteza e falta de informação tem, porém, levado a considerar o mercado dirigido compatível com o socialismo abstracto, sabido que, dentro de certas condições, aquele economiza informação ao exigir que cada sujeito conheça apenas os seus próprios objectivos e os preços<sup>(29)</sup>. E, de facto, embora o socialismo constitucional assente no plano e na reforma agrária, os quais são objecto de regulamentação própria, nas Partes III e IV respectivamente, do Título II, é notória a preocupação de evitar a centralização estadual num e noutro caso<sup>(30)</sup>. Saudável preocupação, que respeitaria a lógica da economia dependente se não assentasse na noção de socialismo fechado.

### *A independência nacional*

O Estado define-se geralmente como soberano na ordem interna e independente na ordem internacional. Mas, como vimos, a referência à independência nacional não parece reduzir-se ao enunciar do âmbito de

---

(28) Expressão devida a J. Martinet, *Os cinco comunismos*, Lisboa, 1973 (trad. do francês, 1971), que se reclama de E. Preobrajensky, *La Nouvelle économique*, 1965 (trad. do russo, 1925). Ver também A. Besançon, *op. cit.* A exploração tem um sentido técnico na teoria marxiana, embora a palavra se preste a receber conotações éticas. Ver os diversos sentidos em M. Desai, *Marxian Economic Theory*, Londres, 1974, e no nosso *O Socialismo como Ideologia*, cit., p. 19, nota 61.

(29) A tradição vem de E. Barone, Il ministro della produzione nello stato collettivista, *Giornale degli Economisti*, 1908, e de O. Lange, *On the economic theory of socialism*, 1937. Ver as nossas *Noções*, cit., e S. Grossman e J. Stiglitz, Information and Competitive Price Systems, in *American Economic Review*, Maio de 1976.

(30) Nos termos dos artigos 94.º, n.º 2, e 102.º, n.º 1, e 104.º, respectivamente, as decisões referentes ao plano e à reforma agrária são participadas pelos interessados, trabalhadores (em sentido estrito), agricultores e empresários, ou «entidades representativas das actividades económicas» no circunlóquio do artigo 94.º, n.º 2. A Constituição usa «empresário» em sentido discriminatório no artigo 82.º, n.º 2, equiparando-o — se «grande» — ao latifundiário, grande proprietário e grande accionista.

aplicação da Constituição<sup>(31)</sup>, devendo antes articular-se com a teoria do modo de produção capitalista periférico. Esta noção marxista opõe a independência do capitalismo central à *dependência* do capitalismo periférico, falando-se assim de economia dependente num sentido globalizante que nada tem a ver com o sentido técnico usado acima<sup>(32)</sup>. A noção marxista de dependência poderá estar mais próxima da noção constitucional, e a palavra é usada nesse sentido acerca da «política científica e tecnológica»<sup>(33)</sup>. Note-se, porém, que só o entendimento da independência nacional como regra prévia se refere ao direito internacional, estando os outros dois entendimentos mais próximos da política internacional encarada no espírito «frentista» proposto pela ideologia soviética ou, pelo menos, no espírito do «não-alinhamento». Assim, no artigo 7.º, a «abolição de todas as formas de imperialismo, colonialismo e agressão» (n.º 2) é condição da nova ordem internacional, a qual se deve entender como resultante da vitória da frente socialista sobre a economia mundial capitalista.

De acordo com o artigo 9.º, alínea a), a primeira das «tarefas fundamentais do Estado» é «garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam». A versão frentista da teoria da dependência associa-a ao capitalismo mundial de tal modo que socialismo implica independência e vice-versa. Nesses termos, os dois postulados fundir-se-iam num só. Realisticamente, porém, a Constituição não procede a essa fusão e, na alínea f) do artigo 81.º, ao incumbir o Estado de «desenvolver as relações económicas com todos os povos», acrescenta: «salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do País»<sup>(34)</sup>. O postulado da independência nacional aflora também no artigo 110.º, acerca do comércio externo, onde

(31) A referência do «Preâmbulo» poderia, quanto muito, reduzir-se ao primeiro entendimento. Diz-se: «A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo Português de defender a independência nacional...»

(32) A teoria neo-marxista da dependência é descrita em pormenor no nosso *Interdependência*, cit. parte I.

(33) Esta deve privilegiar «os domínios que interessem ao desenvolvimento do País, tendo em vista a progressiva libertação de dependências externas...» (artigo 77.º, n.º 2).

(34) É certo que o artigo 86.º parece mais restrito na medida em que exige que o Estado garanta a contribuição da actividade económica de entidades estrangeiras «para o desenvolvimento do país, de acordo com o Plano, defendendo a independência nacional e os interesses dos trabalhadores». No entanto, não se poderá considerar legítimo que o Estado autorize um investimento estrangeiro ou multinacional que, favorecendo os trabalhadores (por exemplo através de vantagens salariais), cause prejuízo aos produtores nacionais, públicos ou privados.

se refere expressamente a necessidade de «diversificar as relações comerciais externas». Para tal, o Estado deve, de acordo com a alínea *a*), controlar as operações de comércio externo através do «empresas públicas ou outros tipos de empresas». Estas empresas podem ser mistas ou privadas nacionais, não sendo de excluir associações de empresas estrangeiras ou multinacionais. De acordo com a alínea *b*) do mesmo artigo 110.º, o Estado deve disciplinar e vigiar a qualidade e preços das mercadorias importadas ou exportadas. Relevante quanto à qualidade, e à comercialização, a intervenção do Estado quanto aos preços só poderá resultar da política aduaneira e cambial. Na verdade, dificilmente se poderá pensar que os preços em moeda estrangeira das nossas exportações se possam afastar dos dados pelos mercados dos nossos clientes, o que, como se apontou acima ao referir a dependência em sentido técnico, retira as razões de troca do controle das autoridades portuguesas.

Esclarecida a dimensão dos postulados subjacentes à organização económica portuguesa, passemos à análise dos princípios, começando pelo princípio normativo de equidade.

### *A equidade*

A primeira das catorze «incumbências prioritárias do Estado» enumeradas no artigo 81.º — já anunciada como «tarefa fundamental do Estado» no artigo 9.º, alínea *c*) — é a de «promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas».

Este critério de bem-estar social parece corresponder à ideia de justiça como equidade, a qual implica o critério dito maximínimo de maximizar o bem-estar daqueles que têm bem-estar mínimo<sup>(35)</sup>. A justificação é a de que a equidade envolve que cada cidadão se ponha mentalmente na pior das situações sociais para formular juízos éticos, na medida em que não deve formulá-los de modo a favorecer a sua própria situação social. Esta ficção justifica-se porque a situação social pode ser incerta ou, no limite, ignorada.

Embora a hipostasia do proletário na ideologia socialista oitocentista tenha algo que ver com o critério maximínimo, na medida em que se não considera que o «lumpen-proletariado» se encontra em situação de bem-estar

<sup>(35)</sup> Devido a J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971.

inferior ao proletário industrial e mesmo agrícola, é importante notar que o critério maximínimo elimina a necessidade da luta de classes a nível nacional. Por isso nos parece mais compatível com a Constituição, que nunca se lhe refere, assegurando antes que o processo revolucionário é «pacífico» (citado artigo 10.º, n.º 1). Não é, todavia, fácil articular o critério maximínimo com a ordem internacional justa que a Constituição preconiza.

A proibição da discriminação em razão da «situação económica ou condição social» (artigo 13.º, n.º 2) não é contrária ao critério maximínimo porque aí se está a pensar na situação *ex post* dos cidadãos e não num princípio que norteia o Estado no sentido de aumentar o bem-estar do povo. O mesmo princípio é expresso nas alíneas *c)* e *d)* do mesmo artigo 81.º, nas quais se impõe a igualdade entre os cidadãos e a correcção das desigualdades existentes na distribuição do rendimento e da riqueza, correcção apenas limitada pela operação do princípio da eficiência<sup>(38)</sup>.

Antes de analisar este, convém recordar a vantagem prática em apregoar os postulados e o princípio da equidade no objectivo do programa constitucional, o socialismo fechado de maximínimo, o qual deve ser prosseguido, com as oscilações derivadas da regra do voto maioritário, uma vez conseguida a eficiência na afectação dos recursos nacionais e o equilíbrio macroeconómico. Não é difícil retirar da experiência constitucional portuguesa dos últimos anos que aquelas oscilações impliquem um afastamento do objectivo, mas daí não se pode concluir que esse afastamento tenha envolvido uma violação da Constituição, visto que se aplicaram as regras imediatamente aplicáveis que ela prescreve.

### *A eficiência*

Ora, tal como a regra do voto maioritário, o princípio da eficiência condiciona todos os anteriores. De facto, dada a raridade dos recursos económicos e a tendencial insaciabilidade das necessidades humanas, é natural

<sup>(38)</sup> Outro afloramento do princípio da equidade consiste na repressão dos abusos do poder económico e de todas as práticas lesivas do interesse geral, onde parece claramente de incluir a greve selvagem, apesar do carácter permissivo do artigo 59.º, n.º 2, *in fine*. Por outro lado, um instrumento privilegiado na promoção da equidade é o sistema fiscal, como resulta dos artigos 106.º, n.º 1, e 101.º, n.º 1 e n.º 4, onde se impõe a isenção dos impostos indirectos sobre os bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos, numa tentativa pouco eficiente de evitar os efeitos regressivos do imposto indirecto.

pensar que quanto mais ambiciosos os objectivos sociais ou individuais, mais necessário se torna aproveitar os recursos disponíveis. Como dissemos, dentro de certas condições, existem preços — como medidas de escassez — que favorecem o referido aproveitamento. Esses preços podem resultar de um equilíbrio de concorrência ou, se houver informação suficiente acerca das preferências e da tecnologia, ser calculados por decisão central. Esse conceito de eficiência, dito de Pareto, implica que ninguém pode consumir mais sem alguém consumir menos. É, portanto, a situação em que se devem fazer os juízos éticos, implícitos no princípio da equidade. Como a sociedade só pode distribuir na medida do excedente que gera, a redistribuição implica uma tensão para a eficiência. Numa economia aberta, a tensão para a eficiência resulta desde logo da lógica da situação económica analisada acima. Na Constituição faz-se eco da ideia geral de eficiência. A defesa da concorrência é expressamente considerada como incumbência prioritária do Estado na alínea j) do citado artigo 81.<sup>o</sup> Directamente relacionada com este propósito está a alínea m) do mesmo artigo, onde se impõe a protecção do consumidor. De facto, a eficiência à Pareto é equivalente à «soberania do consumidor» e, se esta não resulta directamente do mercado, importa ao Estado intervir neste de modo a impedir o decréscimo do excedente do consumidor, derivado dos monopólios, públicos ou privados (37). Por outro lado, o artigo 109.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, a propósito dos circuitos de distribuição, considera que o Estado deve intervir «na formação e no controle dos preços». De novo, para que essa intervenção seja eficiente, deve ser conforme com aquilo que estabeleceria um mercado em concorrência perfeita.

A Constituição dá também um conceito de eficiência de curto prazo, na medida em que impõe ao Estado a estabilização da conjuntura e quer a plena utilização das forças produtivas [artigo 81.<sup>o</sup>, alínea b)] quer apenas o pleno emprego [artigo 52.<sup>o</sup>, alínea a)]. Claro que a prossecução do equilíbrio interno não é o único objectivo da política macroeconómica, como vimos acima. Mas a política keynesiana de economia fechada, implícita naqueles preceitos, deve completar-se por uma política de crescimento

---

(37) É, nesse sentido, restritiva a redacção da alínea g) onde se considera dever o Estado impedir a formação de monopólios privados. A explicação para esta contradição com a alínea j) está no facto de o resto da alínea enumerar nacionalizações ou outras formas como remédios, o que se tornaria absurdo no caso de o monopólio ser público. Nesse sentido se deve também interpretar a enumeração da intervenção, nacionalização, e socialização no artigo 82.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1.

equilibrado entre sectores e regiões, nos termos da alínea e) do mesmo artigo 81.º, a qual implica o controle do sector público e externo, além de supor uma afectação eficiente dos recursos escassos em investimento.

Resta saber como se conseguirá um desenvolvimento equilibrado sem um mercado de capitais ou um mecanismo de intermediação financeira que vá transformando essa «relação de acumulação capitalista» (artigo 91.º, n.º 1) num esquema viável de financiamento do planeamento, dado o objectivo do sistema financeiro de conseguir «garantir a captação e a segurança das poupanças» (artigo 105.º, n.º 1). A teoria da intermediação financeira sugere que, independentemente da propriedade pública ou privada do capital, a taxa de juro interna não pode ser muito inferior à internacional. Trata-se de escolher entre capital nacional e estrangeiro mais do que entre capital público ou privado.

O crescimento equilibrado entre sectores de actividade tem uma concretização importante na alínea i) do artigo 81.º em que se referem os sectores urbano e rural mas já não é tão claro o equilíbrio entre os três sectores da propriedade — o público, o cooperativo e o privado — enumerados no artigo 89.º, na medida em que o artigo 90.º considera que o primeiro «tenderá a ser predominante», renegando não só o estímulo do cooperativismo como a permissão da livre iniciativa privada «enquanto instrumento do progresso colectivo» (artigo 85.º, n.º 2). Deve, parece, interpretar-se essa tendência como afloramento do postulado do socialismo, condicionado portanto à eficiência da transição que obriga, como se disse, ao crescimento equilibrado entre sectores. O crescimento equilibrado entre regiões, por seu turno, é expressamente incorporado na orgânica do planeamento através das regiões-plano (artigo 95.º).

### *A importância da lei no desenvolvimento do modelo constitucional*

Seria decerto temerário retirar dos princípios enunciados, da sua articulação com os postulados e com a regra do voto maioritário, um «modelo de desenvolvimento». Será antes adequado apontar para a solução constitucional como o «desenvolvimento de um modelo» baseado na compatibilização dinâmica de regras, princípios e postulados. Nem de outro modo poderia compreender-se que a própria Constituição tivesse deixado a uma das institucionalizações imediatas da regra do voto maioritário

— a Assembleia da República — a tarefa de tornar aplicáveis muitos dos princípios enunciados.

Assim, é frequente a chamada à «lei» para definir aspectos de organização económica, devendo entender-se lei em sentido estrito, como resultante das deliberações da Assembleia<sup>(38)</sup>. O exemplo principal no Título I encontra-se no artigo 85.º, n.º 2, segundo o qual é a lei que deve definir «os sectores básicos da economia nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e outras entidades da mesma natureza». Este preceito, claramente subordinado ao princípio da eficiência, tem ainda assim sido objecto de controvérsia, servindo como boa ilustração da dinâmica instável das legitimidades paralelas.

A relevância da lei nos restantes títulos da Parte III também é notória, nomeadamente em matéria de planeamento (artigo 94.º, n.º 1) e de sistema financeiro e fiscal, onde, no artigo 106.º, n.º 3, se consigna expressamente o princípio da legalidade do imposto. De notar, por fim, que, dada a garantia do direito de propriedade privada consignada no artigo 62.º (salvos os casos previstos na própria Constituição), esta delegação na Assembleia da República poderia pôr em perigo certos postulados da Constituição, se esta não os tivesse já subordinado à regra do voto maioritário.

#### IV — CONCLUSÃO: O PRATO DE LENTILHAS DA «INTEGRAÇÃO A QUALQUER PREÇO»

A projectada integração de Portugal no Mercado Comum europeu exige uma resolução para dois dilemas, um sobretudo económico, o outro sobretudo político. O dilema económico revela-se, desde logo, no apertado condicionamento a que está sujeita a política de estabilização macroeconómica na pequena economia aberta ao comércio internacional. Numa situação de equilíbrio de curto prazo, o dilema económico passa a exprimir-se no tipo de comércio internacional susceptível de beneficiar essa pequena economia aberta. Dada a conjuntura económica internacional da última década, um dos principais benefícios do comércio internacional para a pequena economia aberta (poder vender toda a sua produção de exportação a um preço determinado no mercado internacional) não se aplica a muitas das exportações portuguesas para o Mercado Comum. Por consequência, deve usar-se

(38) Ver mais desenvolvimento no nosso *Princípios*, cit.

o período de transição no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de mercado para a colocação dos nossos produtos no estrangeiro. Se os produtos portugueses exportados conseguirem diferenciar-se nos mercados internacionais, a maior abertura de Portugal ao comércio internacional será benéfica para empresas e trabalhadores do sector de exportação e do sector de produtos que concorrem com produtos importados. Só assim se conseguirá aumentar a riqueza criada no território nacional, única forma de se manter a identidade cultural do País.

Para aumentar a colocação de produtos diferenciados nos mercados europeus e internacionais, é necessário que uma política externa esclarecida contrabalance, através de acordos bilaterais com regiões atlânticas tradicionalmente importantes, os inevitáveis aspectos negativos quer da concorrência de indústrias europeias em crise com exportações tradicionais portuguesas quer do proteccionismo agrícola europeu.

A experiência macroeconómica recente mostra que Portugal demorou cinco anos a restabelecer o equilíbrio externo perturbado pela primeira crise do petróleo e pela Revolução. Sendo lento, esse ajustamento é notável em termos de comparações internacionais, em particular com países da periferia europeia. Tendências recentes levam, no entanto, a temer que a economia se esteja de novo a afastar do equilíbrio macroeconómico de curto prazo. Se assim for, depressa se fará sentir a necessidade de ajustamento conjuntural, com consequências negativas para o ajustamento estrutural, e, portanto, para a possibilidade de manter relações frutíferas com a Europa, as Américas e a África. De facto, a condicionante económica só é favoravelmente cumprida quando a economia está em equilíbrio macroeconómico e, além disso, a afectação dos recursos entre sectores público e privado é susceptível de fomentar os investimentos em produtos diferenciados no interior das indústrias de exportação.

O dilema político coloca-se sobretudo quando a condicionante económica não opera. Ele deriva de a combinação de um sistema de governo semipresidencial com órgãos de legitimidade predominantemente revolucionária se configurar como uma variante do sistema de executivo bipolar que torna este particularmente atreito a crises políticas. As crises derivam com frequência de o conflito entre as duas legitimidades eleitorais ser agravado pela legitimação revolucionária das referências da Constituição a fins que parecem transcender a regra do voto maioritário. Quando estas crises distraem os governantes do aproveitamento das condições de equilíbrio

económico, este é, a breve trecho, destruído. Não sendo cumprida a condicionante económica, volta a colocar-se o primeiro dilema.

Este círculo vicioso entre a condicionante económica externa e a dinâmica instável da política interna atenua cumulativamente a identidade cultural do País, levando à tentação política de opor o prato de lentilhas da «integração europeia a qualquer preço» às propostas inspiradas pela retórica marxista da Constituição. Na verdade, uma vez vencidos os choques internos e externos da década de setenta, deve conseguir-se negociar uma adesão que reforce a identidade nacional. A incapacidade em fazê-lo seria a mais perversa vingança dos que querem resolver os dilemas da integração sobrepondo a ideologia do socialismo fechado de maximínimo à lógica da pequena economia aberta e à regra do voto maioritário.

*Jorge Braga de Macedo*

Professor auxiliar de Economia e Assuntos Internacionais  
Universidade de Princeton (EUA) e Universidade Nova de Lisboa



---

CONTRIBUIÇÃO PARA UM PENSAMENTO  
GEOESTRATÉGICO PORTUGUÊS

---

*Virgílio de Carvalho*

Capitão-de-mar-e-guerra



---

## CONTRIBUIÇÃO PARA UM PENSAMENTO GEOESTRATÉGICO PORTUGUÊS

---

A segurança nacional, que deve comportar, entre outros factores, preocupações com a soberania, integridade territorial, coesão, independência e sobrevivência nacional, impõe a todos os portugueses, e mormente aos que mais têm de intervir na governação e na formação da opinião pública, e também aos militares, uma consciencialização adequada acerca do que o nosso país é realmente nos contextos ibérico, europeu e mundial, e que antagonismos o ameaçam. A segurança nacional exige ainda dos portugueses a adopção de uma atitude de permanente reserva crítica quanto a preconceitos, ideias feitas e propostas simplistas intelectualmente aliciantes, as quais devem ser sempre analisadas contra o pano de fundo de algumas realidades fundamentais, principalmente das que estão menos sujeitas à erosão dos tempos, como sejam as de natureza geoestratégica.

Embora correndo o risco de voltar a recorrer a ideias já expressas em trabalhos precedentes, julga-se mesmo assim muito conveniente, face à planeada entrada de Portugal para a CEE e ao presumível ingresso da Espanha na NATO, relembrar que Portugal não é, em termos geográficos, um país europeu como qualquer outro, nem um membro europeu da Aliança Atlântica como outro qualquer. Tal decorre, desde logo, do facto de o Continente se encontrar emparedado entre a Espanha e o Oceano Atlântico no extremo ocidental da Península Ibérica, a qual é por sua vez consideravelmente excêntrica em relação à «verdadeira» Europa e dela se encontra separada pela garganta dos Pirenéus. Isto explica porque Portugal tem dificuldades e receios que outros países europeus não têm necessidade de sentir. Que a posição geográfica de Portugal constitui um caso particular na Europa, atesta-o ainda o facto de o território nacional ser a única parcela do Velho Continente que se encontra inserida num comando NATO atlântico, o Comando Supremo Aliado do Atlântico (SACLANT) com sede nos EUA. Isto decorre certamente, de entre outras coisas, do facto de as posições portuguesas apresentarem natural voca-

ção para integração preferencial na componente atlântica da defesa europeia, pela razão de, através delas, se poder proporcionar conveniente apoio a operações de controlo das rotas marítimas mais importantes para o abastecimento da Europa, e das rotas marítimas e aéreas de reabastecimento e de socorro a este Continente a partir da América do Norte. Este facto, por outro lado, atesta ainda a justeza da secular política atlântica nacional e da aliança tradicional com a Potência Marítima.

Portugal, vários séculos antes de se verificar a unificação da Espanha, construiu a viabilidade da sua sobrevivência como país independente, conquistando aos mouros — que entretanto se mantiveram na Península até à data daquela unificação — a faixa litoral que dá hoje ao País a sua feição marcadamente atlântica. Foi esta faixa que lhe permitiu mais tarde concitar acréscimo de potencial estratégico atlântico (para compensar o aumento do continental que a Espanha ia conseguindo à custa de alianças com países continentais ou da ocupação destes) através duma política atlântica baseada em alianças com países marítimos, e de descobertas, povoamentos e ocupações de novas terras exteriores à Europa. Estes factos não têm semelhança alguma com o que por vezes se encontra em escritos publicados por espanhóis, em que parece pretender-se «pôr no mesmo saco» Portugal e Gibraltar, como sendo ambos obra de ingleses para enfraquecer a capacidade de manobra externa da Espanha. Não deve por conseguinte constituir surpresa que portugueses tenham considerado com alguma reserva recentes sugestões de distintas individualidades da vida política espanhola respeitantes à inserção da Espanha também no SACLANT e à criação de um comando militar unificado para a Península Ibérica. Isto verifica-se possivelmente por recearem que essas propostas possam encobrir uma hipótese de aproveitamento da oportunidade do ingresso na NATO para impor a concepção da Península como uma unidade geoestratégica, de cuja aceitação poderia decorrer a utilização de importantes porções do espaço marítimo e aéreo portugueses pelo poder militar espanhol, com consequente aumento da influência externa do país vizinho, contra o enfraquecimento da portuguesa, inclusivamente no âmbito da Aliança Atlântica. A propósito, parece oportuno chamar-se a atenção para o facto de as unidades físicas, como a Europa, ou a Península Ibérica, só serem unidades geoestratégicas ou geopolíticas se os povos que as ocupam o quiserem — a História da sobrevivência de Portugal constitui um exemplo vivo da aplicação desta tese. Doutra forma, como explicar,

por exemplo, o manto de retalhos característico da Península balcânica, onde hoje coexistem a amálgama neutralista jugoslava, a auto-isolada Albânia, a «europeia» Grécia, a Bulgária «do Leste» e a parte da Turquia «do Ocidente»? E o que se passa com os países escandinavos, cada um com a sua opção distinta? Espera-se que a reacção espontânea, pronta e praticamente unânime dos diversos sectores políticos portugueses às supracitadas sugestões de algumas personalidades espanholas, possa vir a contribuir para corrigir interpretações unilaterais que poderiam vir a revelar-se inconvenientes para a harmonia que se deseja na Península no quadro da NATO, onde vulnerabilidades desta natureza não deixariam de ser exploradas por sectores a quem convier eventualmente apresentar a Aliança como hostil aos interesses de Portugal.

Outra realidade que convirá certamente estar presente no espírito dos portugueses é que o território nacional — Continente e Ilhas — pelo facto de nas suas águas patrimoniais se cruzarem rotas marítimas vitais para a segurança da Europa (segurança essa que é vulnerável no seu próprio seio e noutros de que ela depende vitalmente) dispõe de potencialidades geoestratégicas que tendem ainda a atrair as atenções de importantes potências estranhas à região, devido às naturais preocupações que elas têm com a utilização que lhes for dada. Daí que esta realidade deva estar sempre presente na análise fria das atitudes dessas potências para com Portugal, bem como, inclusivamente, nas opções nacionais em matéria de política externa. Realmente, os equilíbrios ibérico, europeu, ocidental e mundial não são totalmente indiferentes à utilização que for dada às posições portuguesas. Outro elemento também a reter é que Portugal, dispondo de Poder Material (Económico, Científico, Tecnológico e Militar) ainda inadequado para corresponder à garantia de uma soberania suficiente e digna face às ingerências que as potencialidades geoestratégicas do seu território atraem, terá que imaginar maneira de compensar ou de, pelo menos, minorar os efeitos negativos dessa vulnerabilidade. Tal impõe, por exemplo, o recurso ao desenvolvimento do Poder Anímico ou Moral do País — o qual constitui uma componente essencial do Poder Nacional ou Força Total do País — o que implica certamente, entre outras coisas, esforço permanente e atento para salvaguardar valores culturais e espirituais, aprofundamento e intensa difusão das realidades nacionais, e a criação dum projecto nacional que tenha estas na devida consideração, por forma a reforçar a coesão inter-territorial e a obter a participa-

ção entusiástica de todos nas preocupações e nas tarefas de segurança nacional. Convirá ainda não esquecer que se torna imprescindível uma adequada, se bem que elegante, atitude constante de vigilância. Por exemplo, a presença de Portugal na NATO, embora constituindo uma opção naturalmente lógica em termos de segurança nacional e ocidental, não deve apesar disso deixar de merecer uma constante preocupação quanto à natureza de certo modo globalista da filosofia da Aliança, para evitar que possam vir a ser feridos interesses portugueses eventualmente menos conhecidos, ou por outros considerados pouco importantes. Seria o caso presumível de a Aliança poder um dia decidir entender como satisfatório preencher o vazio aeronaval português na Região Ibero-Atlântica com meios espanhóis, em vez de promover um mais salutar equilíbrio entre os dois países neste domínio, quer auxiliando mais eficazmente o reequipamento militar português, quer reequacionando a ajuda militar externa aos dois países, a qual, pelo desequilíbrio de que actualmente se reveste, tende a aumentar constantemente o fosso já existente.

Entre as realidades que não podem ser minimizadas, encontra-se indubitavelmente o facto de ser a atlanticidade do território nacional, decorrente da posição periférica do Continente, reforçada pela projecção atlântica das Ilhas, que o diferenciam decisivamente de qualquer outra região da Península, e da própria Espanha, cuja orientação geográfica é predominantemente mediterrânica. Daí que decorra a possibilidade de se decompor a vocação geoestratégica global da região ibero-atlântica em duas vocações distintas complementares, a atlântica (primordialmente portuguesa) e a afro-mediterrânica (primordialmente espanhola). Tal possibilidade, principalmente em termos da actual confrontação indirecta entre os dois grandes Blocos, torna perfeitamente dispensável para a segurança da Europa o recurso a fórmulas, como a do comando unificado ibérico, que apresentaria para já problemas políticos e psicológicos susceptíveis de criar desnecessariamente uma séria vulnerabilidade no seio da Aliança. Por tudo isto, torna-se extremamente importante adoptar a coesão inter-territorial como objectivo nacional fundamental, com a assunção plena e consciente das consequências que daí decorrem, designadamente no domínio do aprofundamento e do aperfeiçoamento dos laços económicos, culturais e de defesa entre as três parcelas do território nacional. Em conformidade, por exemplo: os transportes e as comunicações inter-territoriais e inter-ilhas deveriam ser inteiramente autónomos e adequados aos

fluxos de pessoas e de mercadorias, e o seu estatuto deveria ser especialíssimo, para se assegurar o seu funcionamento ininterrupto; não deveria ser necessário que jovens portugueses das Ilhas e do Continente tenham de procurar por vezes fora do seu país a formação cultural e técnica com o nível e com o custo a que têm direito a aspirar; a defesa militar do País deveria ser global em termos inter-territoriais, ser autenticamente participada por todas as «regiões», e estar o menos possível confiada a estrangeiros, mesmo no âmbito da NATO. Tudo isto tem como objectivo sugerir que Portugal deveria assumir-se o mais que fosse possível como o «quase-arquipélago» que realmente é (as trocas comerciais portuguesas com o exterior são primordialmente feitas por mar — mais de 90 % das importações e mais de 80 % das exportações — o que reforça a perspectiva «quase-arquipelágica» do país), o que implicaria o desenvolvimento de mentalidade e de filosofia a condizer. E tal mentalidade e filosofia não se tornam apenas indispensáveis para a política de relacionamento do Continente com o território espanhol, mas também para as ligações terrestres com a Europa. Efectivamente, há que ir desmistificando a ideia feita de que os portos do Continente e as vias terrestres portuguesas podem interessar à Europa. Ora isto pode não ser inteiramente verdade do ponto de vista dos países europeus, pelo menos porque têm a possibilidade de receber e de despachar directamente os navios nos seus próprios portos, sem terem de se sujeitar a possíveis constrangimentos terrestres na Península Ibérica e noutras regiões, nem de suportar os preços relativamente mais caros dos transportes rodoviários e ferroviários. Isto é inclusivamente válido no próprio cenário da CEE, onde se têm verificado desentendimentos de ordem económica e psicológica entre alguns dos seus membros, a ponto de terem já provocado não poucos cortes, mais ou menos espontâneos, em vias terrestres. Os nossos portos e vias terrestres podem interessar, isso sim, à Espanha — embora esta possa passar sem eles — podendo por isso uma política descuidada neste ponto vir a criar desnecessariamente uma possibilidade de coacção política utilizável contra o nosso país se, entretanto, a nossa economia tiver sido habituada a contar com essa utilização. Por isso, pareceria preferível que o desejado desenvolvimento dos nossos portos e vias terrestres do Continente devesse ter como objectivo prioritário o progresso do interior, impondo-se que as também necessárias ligações terrestres à Europa fossem equilibradamente diversificadas pelo mar e pelo ar — com meios inteiramente autónomos para maior ga-

rantia de independência e de economia — para se evitar aquele risco. Desenvolver os nossos portos e as nossas vias terrestres com a mira principal de atrair a utilização da Espanha, e as correspondentes divisas, e aceder a um comando militar unificado para a Península no âmbito da NATO, poderia corresponder, efectivamente, entre outras coisas, a ignorar completamente a tese de Dan Stanilawsky («The Individuality of Portugal»). Segundo o referido autor, algumas das principais explicações para o facto de Portugal se manter independente ao longo de séculos face à Espanha, seriam porventura as circunstâncias de este país nunca ter precisado dos nossos portos, de os rios internacionais não serem navegáveis, e de haver uma rarefacção de populações e de actividades económicas ao longo da fronteira.

A ajuizar por algumas das coisas que se lêem e se ouvem entre nós, não se pode estar seguro de haver em todos os intervenientes na Administração e na formação da opinião pública, e em todos os militares, uma sensibilidade adequada de segurança no concernente a algumas realidades abordadas neste trabalho. Tal poderá decorrer, entre outras coisas, de inadequados esclarecimento e reflexão, uma vez que, quanto à sugestão para um comando militar unificado na Península, talvez devido a tratar-se de algo que poderia redundar numa subordinação militar ao país vizinho, e ao tipo de História nacional que se ensina desde as primeiras letras, verificou-se reacção pronta, espontânea, esclarecida e praticamente unânime dos mais representativos sectores políticos do País.

Teve reflexos inegavelmente positivos o ter sido levantada em devido tempo a hipótese de comando militar unificado para a Península Ibérica na sequência de eventual ingresso da Espanha na NATO, quanto mais não seja porque deu lugar às referidas reacções espontâneas e unânimes, que não deixarão de impressionar os meios políticos e militares da Aliança. Por isso mesmo consideram-se como menos importantes outras reacções que também se verificaram. A propósito, recorda-se que o próprio MacKinder, o célebre geógrafo e geoestrategista britânico, já tem sido «acusado», mesmo por compatriotas seus, de ser um teórico do Poder Continental, ele que poderá afinal ter-se limitado, como cidadão da Potência Marítima então já em decadência, a pretender chamar a atenção para a possibilidade de a URSS, através do desenvolvimento da Sibéria e do seu Poder Marítimo, vir a pôr um dia um desafio sem precedentes ac

Ocidente, eventualidade para a qual propunha, como contramedida, uma aliança marítima entre o Continente Norte-Americano e a Europa Ocidental, ou seja, nada mais, nada menos que, praticamente a NATO de hoje. No vertente caso português, o aviso emitido há cerca de 2 anos parece não ter caído em terreno estéril, a ajuizar pelas reacções agora surgidas, as quais poderão ter sido também resultado de sensibilização feita nos bastidores por meio de alguns trabalhos, conferências e intervenções produzidas desde então pelos que entenderam dever pronunciar-se sobre tão importante e delicada questão, mas que não tiveram a divulgação concedida à concepção que as provocou. De qualquer modo, não poderá é concordar-se com qualquer sugestão de inevitabilidade de comando militar unificado para a Península, uma vez que nos assiste sempre o direito, e até uma possibilidade extrema, de não aceitar. O contrário seria, afinal, algo parecido com desprezo pelas lições de História. Quanto ao desafio que tal hipótese, apesar de tudo põe a Portugal, para ser enfrentado como deve, haverá realmente que assumir responsabilidades de defesa militar autónoma que possam encaixar, sem esforço, na componente atlântica de defesa militar da Europa. Não o fazer resolutamente, e continuar antes a querer autoconvencer-se de que não há actualmente ameaças a Portugal, corresponderá a manter-se uma importante vulnerabilidade, e a ameaça que lhe corresponde. Para isso, no entanto, impõe-se passar a interpretar correctamente o território nacional (o Factor Geográfico dum país deve constituir a ossatura e a base de sustentação da sua estratégia de defesa militar), o qual não pode ser tomado apenas como um triângulo estratégico, mas algo mais, como um «quase-arquipélago», o que é diferente, na medida em que implica uma maneira nova de estar e uma nova filosofia e mentalidade de segurança. A «quase-arquipelagia» corresponderia a um projecto global que se julga pudesse ser suficientemente aliciante para ser aceitável pelo povo e, conseqüentemente, susceptível de poder conferir um sentido autêntico e profundo à Defesa Nacional, por forma a melhor garantir a liberdade de acção do País. Será porventura a ausência desta filosofia de pendor mais atlântico, que parece não ter ainda receptividade, que terá levado à curiosa contradição de se estar a conduzir um país de geografia e tradição atlânticas, que a estas deve inclusivamente boa parte da sua viabilidade (e que se encontra inserido numa aliança marítima que tem na preservação do elo atlântico entre a América do Norte e a Europa a sua principal força e preocupação) com uma menta-

lidade que mais aparenta ser de índole predominantemente continental. Efectivamente, afigura-se algo desconcertante que Portugal (de configuração física «quase-arquipelágica», que é o país mais atlântico da Europa, e que dispõe da mais vasta ZEE do Velho Continente) seja o que, de entre todos os países europeus de expressão ribeirinha, apresenta a menor taxa de capturas piscícolas, tem uma das menores Marinhas Mercantes (satisfazendo actualmente menos de 15 % das necessidades nacionais no sector dos transportes marítimos), dispõe das mais reduzidas Marinha Científica e Marinha de Recreio, e exhibe um Poder Naval provavelmente dos menos expressivos. Refere-se a Marinha de Guerra por ser um factor do Poder Marítimo, mas sem esquecer, de forma alguma, que a primeira prioridade da defesa militar do País deve corresponder à defesa dos pontos estrategicamente vitais do território nacional e das suas aproximações terrestres, aéreas e marítimas, o que impõe preocupações em conformidade com o adequado reequipamento do Exército, como aliás dos outros Ramos do Poder Militar, a fazer-se, no entanto em obediência a um conceito estratégico de defesa militar a conceber previamente. Realmente, entre a supracitada tese de Dan Stanilawsky, que poderá ser considerada como algo exagerada na era da CEE, e a condução sem uma sensibilidade adequadamente atlântica de um país cuja sobrevivência e grandeza se devem em grande parte a uma política atlântica secular e a alianças preferenciais com países e blocos marítimos, algo haverá certamente que possa convir repensar, enquanto é tempo.

É claro que não se pode esquecer que o despontar da união europeia e da sua própria defesa comum, constituem hipóteses inteiramente novas, por isso mesmo susceptíveis de poderem perturbar esquemas e concepções até agora tidos como válidos. Contudo, pensa-se que será precisamente em situações de transição e de expectativa como a presente, a qual ninguém será capaz de poder prever como e quando vai acabar, que maior prudência se requer para se resistir a tentações de tudo rever, por forma a não se darem passos irremediáveis em caminhos que ainda não se sabem aonde vão dar. Será porventura em circunstâncias como esta que mais convirá procurar não se ir contra a Geografia e contra a História. Até porque estas poderão sempre acabar por encontrar encaixe adequado em qualquer esquema, a qualquer tempo, principalmente se for bem patente a coesão e a resolução da Nação, previamente despertada para uma

autêntica consciência de Defesa Nacional por meio de esclarecimento adequado e de um projecto galvanizador, que sejam susceptíveis inclusivamente de sublimar a agressividade existente para que actue também no plano externo.

Entretanto, não oferecerá dúvidas que a provável entrada de Portugal para a CEE não poderá alterar a constante física do emparedamento do Continente entre a Espanha e o Atlântico, nem as potencialidades atlânticas do território nacional para ligações intercontinentais e para controlo de rotas marítimas e aéreas vitais para o Ocidente. Por isso mesmo, persistirão certamente por muito tempo ainda (pelo menos o necessário para que a Europa se entenda definitivamente quanto à sua união política e à sua defesa comum, e ainda para reduzir o fosso militar que a separa das superpotências) as ingerências e os constrangimentos à autonomia e à soberania nacionais. E estes só poderão ser convenientemente entendidos e enfrentados desde que se disponha de um pensamento goestratégico correctamente concebido, amadurecido, difundido e assimilado, do qual não deverá estar ausente, insiste-se, a noção de que a liberdade de manobra do País será em qualquer circunstância directamente proporcional à coesão inter-territorial e à credibilidade das suas Forças Armadas, e inversamente proporcional às dependências relativamente ao país vizinho.

A poder vir a ser entendido assim, pareceria lógico que, então, o próprio conceito estratégico de defesa militar do país, a que atrás se aludiu, deveria ser também de feição «arquipelágica», a encaixar o melhor que fosse possível no esquema defensivo da Aliança Atlântica, ou seja, do género do que se preconizou em artigo publicado no Número 15 desta mesma Revista, subordinado ao título «Contribuição para uma Filosofia de Defesa Militar Portuguesa».

As Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) constituem uma realidade geoestratégica nova, fruto do extraordinário interesse que a humanidade passou recentemente a atribuir ao aproveitamento dos recursos económicos do mar, sendo provável que, daí, tendam principalmente a beneficiar os países ribeirinhos. Os países membros da Comunidade Económica Europeia já reconheceram tal importância, pelo que não deve surpreender que procurem afanosamente promover o acesso de todos aos recursos económicos das ZEE disponíveis.

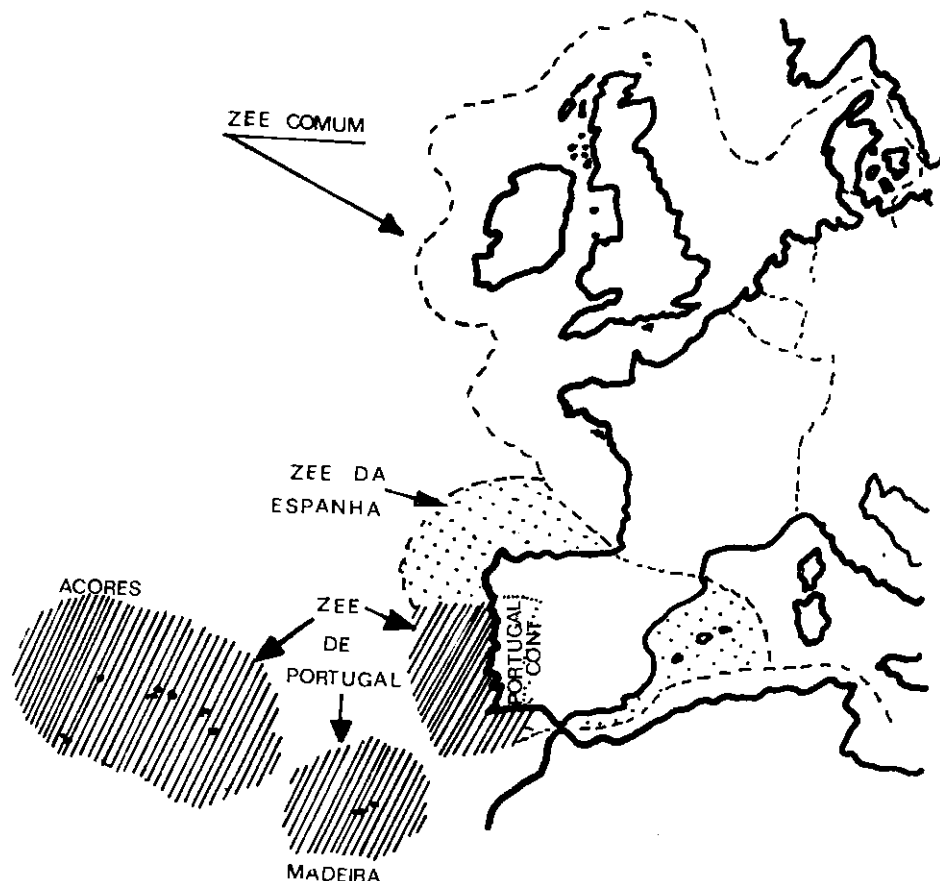
Portugal é um país ribeirinho periférico que sofreu na sua já longa História submissões a países continentais europeus, e que, ao contrário, recebeu do mar riqueza, prestígio e liberdade. Aliás, todas as grandes nações são nações marítimas — a própria superpotência continental dos tempos actuais, a U. R. S. S., assim o entendeu iniludivelmente, a ajuizar pelo impressionante desenvolvimento que está a imprimir ao seu Poder Marítimo, designadamente às Marinhas de Pesca, Científica e Mercante, além da Marinha de Guerra e respectiva Aviação Naval.

Portugal dispõe, como atrás se referiu, da maior ZEE da Europa, da qual não se conseguiu ainda saber o que realmente contém. Por isso, o ingresso na Comunidade Económica Europeia — a fazer-se em condições que impliquem a cedência imediata da administração da quase totalidade da imensa ZEE portuguesa ao Conselho da Comunidade e a reserva de apenas uma magra faixa junto à costa para exploração exclusiva preponderantemente artesanal, em consequência de o País ainda não dispor duma frota de pesca que possa proceder à sua racional «ocupação» — certamente que justificaria uma ponderação profunda em termos do que se ganha e do que se perde em se ser apressado. Assim se fez na Noruega, que decidiu não lhe convir ceder os recursos da sua ZEE a outros, por isso luta arduamente e se interroga ainda a Inglaterra, países que são, como Portugal, ribeirinhos e periféricos e dispõem das mais ricas ZEE da Europa.

Não faltarão a Portugal condições naturais para o desenvolvimento lógico e prudente de Poder Marítimo relativamente considerável. Poderá faltar, isso sim, mentalidade realmente marítima (que é um factor decisivo daquele Poder) para se poder entender e explorar económica e politicamente as potencialidades que realmente existam. Ceder de imediato o controlo da ZEE poderá corresponder a não se poder utilizar o que talvez se pudesse revelar como a melhor fonte de poder negociador nacional em contenciosos que não deixarão de surgir na vida comunitária. E talvez a perder ainda uma reserva da independência de que nenhum dos actuais países membros da Comunidade parece disposto a prescindir nos tempos mais próximos, certamente por razões da mais elementar prudência.

Também nesta questão sobressai a coesão interterritorial como factor de primordial importância para o País, uma vez que a grandeza da ZEE nacional, e o seu peso no relacionamento com a Comunidade Económica

Europeia, são directamente proporcionais ao que para ela resultar da interpretação que for dada às autonomias regionais. A hipótese de num dos maiores factores de força da nação poderem revelar-se vulnerabilidades exploráveis por terceiros, aconselha a que se use do maior cuidado na matéria em ques-



tão. Por outro lado, sendo a coesão inter-territorial um objectivo nacional fundamental, seria altamente indesejável que se juntassem outros inconvenientes aos já provocados pela manutenção dos Açores fora da Aérea Ibero-Atlântica da NATO.

*Virgílio de Carvalho*  
Capitão-de-mar-e-guerra



---

# A ORGANIZAÇÃO MILITAR TERRITORIAL FRANCESA

---

*António Eduardo Q. Martins Barrento*

Tenente-coronel  
Professor do IAEM



---

## A ORGANIZAÇÃO MILITAR TERRITORIAL FRANCESA (\*)

---

### 1. INTRODUÇÃO

As Forças Armadas Portuguesas debatem-se há alguns anos com numerosos e complexos problemas que decorrem, entre outros factores, das faltas de uma política de defesa e de definição concreta do que delas se espera, e da grande mutação que é transformar quantidade em qualidade, improvisação em planeamento, artesanato em produção racional.

Entre estes problemas está o da Organização Territorial das Forças Armadas.

Porque tivemos a oportunidade de acompanhar de perto, durante algum tempo, as Forças Armadas Francesas, cuja organização nos parece de um modo geral ajustada aos objectivos que lhe foram fixados, tendo em conta as suas potencialidades e limitações, pensamos que será vantajoso apresentar por escrito o nosso depoimento. De facto, se não existem organizações-modelo de aplicação universal, as várias soluções, que nos diversos países foram encontradas e testadas, devem sempre constituir matéria de reflexão quando temos que estudar um problema desta natureza. Assim, ao optarmos ou ao rejeitarmos certas soluções, a nossa escolha é, no mínimo, mais consciente.

Além disto, e apesar da modéstia do trabalho, pensamos estar de algum modo a amortizar o investimento que em nós foi feito e que por razões diversas, a que não são estranhas a nossa proximidade da doutrina americana e o empirismo da nossa Administração de Pessoal, a própria Organização não cuida em capitalizar.

\*  
\*   \*  
\*

Para a abordagem do assunto, porque se trata de um problema complexo, partimos de duas ideias muito simples.

---

(\*) Este trabalho é uma aproximação escrita da conferência que, com o mesmo título, fizemos no Instituto da Defesa Nacional ao Curso Interforças, em Julho de 1981.

A primeira é que a organização territorial não é de geração espontânea, antes dependendo de numerosos e imbricados factores que, a não serem abordados previamente, tornam ininteligível o quadro que se apresenta, desenhando um panorama de violência intelectual.

A segunda, que nos ocorre frequentemente quando pensamos na França, e que está na abertura do «De Bello Galico» de César, é que «a Gália está dividida em três partes», pretendendo o autor dizer que na unidade gaulesa havia uma diversidade de «paisagens» físicas e humanas, que o levavam a considerar a existência duma Gália nórdica, mais próxima do seu «cousin germain»; uma Gália setentrional, mediterrânica; e uma Gália charneira, híbrida, que se individualizava por se não identificar com nenhuma das outras. Porque esta divisão ternária, sem ser coincidente com as áreas geográficas que César traçou, se apresenta como uma quase constante histórica francesa, achamos de interesse referi-la nesta fase preambular. Com efeito, lá vemos nos finais do século XVI e no século XVII a França dividida entre católicos, protestantes e expectantes, que nem a revogação do Édito de Nantes conseguiu completamente diluir; e, mais recentemente, a França dividida entre conservadores que desejavam a manutenção do «statu quo», progressistas que pretendiam alterar o «statu quo», e expectantes que pareciam aceitar o «statu quo» que o veredicto popular determinasse. Esta divisão ternária não impede, porém, que exista uma unidade, normalmente conseguida pelo «Drapeau» (também ele tricolor!) e por uma chefia aglutinadora. No primeiro caso é Henrique de Navarra que justifica a tomada do poder dizendo que «Paris vale bem uma missa»; no segundo é François Mitterrand que poderia ter dito que «Paris vale um relativo afastamento do P. C. F.» (aliás, também este, um ritual). Esta é, em nosso entender, uma das dificuldades da apreciação do percurso histórico francês numa óptica marxista, porque não estão normalmente em presença uma tese e uma antítese, mas antes se verifica um «triálogo» entre uma tese, uma antítese e uma síntese, sendo já esta um elemento dialogante (por vezes, mudo) antes da mutação.

Também na organização territorial deparamos com uma trindade, os três ramos das Forças Armadas, com as suas lógicas, os seus meios, a sua especificidade e a sua organização individualizada, ainda que concorrentes para a missão global. E também nela encontramos os «Césares» que são o Ministro da Defesa em situação normal e o Chefe do Estado-Maior

— CEMA — <sup>(1)</sup> após a passagem do Rubicão (o estado de crise), ou mesmo aquém do Rubicão, quando está a pensar em Roma, ou seja, quando antes da crise emprega forças operacionais, o que é normal na situação de «Paz-Guerra» em que vivemos e particularmente visível nas potências que dispõem de capacidade de retaliação nuclear. Além disso, ainda podemos considerar a existência de um super-César, o Presidente da República, pois de acordo com o que se encontra estatuído só ele tem o poder de decisão para desencadear o «Holocausto».

É pois a partir destas duas ideias, a não geração espontânea da organização territorial e a «trindade» da França, que articulámos o nosso trabalho. Num primeiro passo apresentaremos aquilo que consideramos como os principais influentes da organização territorial e cuja selecção, por subjectiva, é controversa; num segundo passo retrataremos as organizações territoriais dos três ramos das Forças Armadas; e, finalmente, fecharemos com algumas conclusões.

## 2. PRINCIPAIS INFLUENTES DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

### 2.1. O homem

Começamos deliberadamente com o Homem francês porque ele é o elemento atómico, com vontade, de todo o sistema de defesa. É ele que vota, é ele que paga e é ele quem executa a defesa. Sem quaisquer pretensões de o conhecer profundamente, o que seria estultícia (quantas vezes nem o português conhecemos, para não falar de nós próprios), julgamos que ele possui determinadas características com vincada influência na defesa.

A primeira, de que muito se fala, é o seu cartesianismo que por vezes nos apresentam como a capacidade que tem para conduzir um raciocínio lógico, não sendo esta significação linear, quando ouvimos franceses oporem o seu cartesianismo ao pragmatismo inglês (não cremos o pragmatismo inglês ilógico ou empírico). Outras vezes seríamos tentados a identificá-lo com a dúvida quase sistemática que está no germe da razão científica, mas também nesse campo nos interrogamos se o dito cartesianismo chega para que o francês duvide quase sistematicamente de alguns

---

(<sup>1</sup>) Chef d'Etat Major des Armées.

dogmas da sua «Inteligentsia». Temos dúvidas. Seríamos então tentados a concluir que o francês se julga mais cartesiano do que é, e que gosta deste adjectivo porque Descartes é um marco do pensamento e da filosofia, porque Descartes é francês. No entanto, parece-nos possível pensá-lo «cartesiano», se aceitarmos que lhe serve a seguinte bandeira: «Je me défend, donc je suis Français». Como, porém, a ligação entre a capacidade e vontade de defesa e a identidade nacional não parecem ser apanágio do povo francês, porque existem em quase todas as Nações, esta nossa interpretação parece precipitada... Só que os franceses tiveram recentemente, nos anos 40, oportunidade de demonstrar que, quando se não defenderam, surgiu uma crise de identidade que gerou duas «franças» e um trauma, que ainda hoje afectam a sociedade francesa. Neste ponto, pois, o seu «cartesianismo» parece-nos importante para a compreensão da problemática de defesa.

A segunda das características com que normalmente se adjectiva o povo francês é o seu «chauvinismo». Sendo o chauvinismo um nacionalismo exacerbado, também aqui pensamos não terem os franceses o exclusivo. As diferenças que podem existir, e que em nosso entender existem, são essencialmente de grau e de qualidade. De grau, porque com um certo alheamento da conjuntura internacional e do peso real da França de hoje no contexto das nações se verifica, de facto, um certo «galocentrismo»; de qualidade, porque apesar de ele se manifestar em diversos sectores, parece mais evidente na área intelectual, onde o francês aceita que aquilo que emana da sua inteligência é o melhor.

Como terceira característica temos aquilo que chamamos o «jourdanismo» francês, que tem sentido ambíguo, por se referir a dois «Jourdan» diferentes. O primeiro, que está na origem da lei da conscrição, na época revolucionária, e que deixou marcas muito nítidas na democracia francesa. Ainda hoje quando se discutem e opõem a profissionalização e a conscrição, é Jourdan quem obtém o consenso. O segundo, o Mr. Jourdan de Molière, que queria passar de burguês a gentil-homem e que descobriu, face à sua inaptidão para a poesia, que durante toda a vida tinha feito prosa sem o saber. Tendo sido banido o gentil-homem como classe social, ainda hoje a vontade de ascensão do Mr. Jourdan é muito nítida no homem francês, conduzindo ao aburguesamento da sociedade; e também hoje o francês pode ser isto ou aquilo, coisas muito divergentes, mas como o Mr. Jourdan que constatou toda a vida ter feito prosa inconscientemente, ele é «muito Francês» sem o saber.

## 2.2. *A técnica*

Particularmente depois da revolução industrial, a França sempre tem tratado, acarinhado, protegido e utilizado a sua «inteligência». Por este facto e por várias razões de conjuntura, a França dispõe hoje, no panorama das nações industriais, de uma tecnologia que, entre outros campos, se pode notar na electrónica e informática, na construção naval e aeronáutica, nos meios militares de movimentação terrestre, a que não é alheio o desenvolvimento da sua indústria automóvel, e na área do armamento, onde se coloca no terceiro lugar da exportação mundial e onde domina o átomo. Obviamente a sua capacidade de defesa tem que ser significativamente influenciada por esta situação. Na verdade, ela permite vender avultados «itens» de defesa que fazem diminuir o custo por unidade dos seus próprios meios; possibilita a testagem desses meios noutros Países, facultando assim o seu aperfeiçoamento e diminuindo os custos da experimentação; garante a continuação de um esforço de pesquisa cada vez mais necessário num mundo onde a competição é feroz e que para a defesa, onde se opõem vontades e tecnologia, se caracteriza pela essencialidade; e permite dispor da existência de poder de fogo, de capacidade de movimento e de possibilidade de ligação e informação, por um lado avançados e por outros franceses ou semifranceses, o que dá sem dúvida credibilidade à defesa.

## 2.3. *As grandes opções*

Parece à primeira vista que seria lógico que tivéssemos aberto os factores influentes com as grandes opções. Não o fizemos, propositadamente, pelo realce que quisemos dar ao homem e porque tanto ele como a técnica exercem já nítida influência naquilo que consideramos as grandes opções francesas, que julgamos não sofrerem alterações significativas com a coloração que possa ter, no tempo, o poder político.

Consideramos, como primeira grande opção, um objectivo de raízes muito profundas e que parece claramente consolidado, o da manutenção do estado democrático. Se é certo que existe uma dialéctica permanente entre o aburguesamento, com a consequente lassidão da sociedade francesa, e as necessidades de defesa (a nova geração, a que os franceses chamam «bofgénération», responde «bof!» quando lhe apresentam valores

a defender que exigem sacrifícios), não é menos verdade que esta oposição entre o bem-estar e a segurança não parece pôr em causa o estado democrático francês.

Como segunda grande opção referimos o sentimento muito profundo de independência nacional, a que o poder político dá inteira satisfação, acrescentando-lhe porém a necessidade de não isolamento. Este sentimento, cuja intensidade julgamos utópica e anacrónica, pela interdependência que rege hoje as relações entre Estados e pelas correntes muito activas de regionalismo (macro e micro, como são os fenómenos Europeu e Bretão) leva a França a estar na Europa sem abdicar da sua soberania; conduz a França a pertencer à Aliança não aceitando porém a organização integrada; e intensifica o seu diálogo com o Sul, devido à grande dependência em matérias-primas vindas do exterior, particularmente no campo energético.

Como terceira grande opção surge-nos o objectivo da manutenção do «status» dissuasivo, o que obriga a dispor de forças militares poderosas e a dar credibilidade ao seu emprego, ou seja, a actualizar essas forças e a manifestar vontade de as utilizar.

Como quarta grande opção referimos a rejeição, «a priori», do suicídio nuclear, o que a obriga a colaborar na «détente», procurando assim evitar afrontamentos e permitindo-lhe existir no palco das superpotências. Entre outras vantagens, como o poderem conduzir com uma certa independência a sua política, satisfazem assim o seu «Ego». Isto, porém, impõem-lhe a constante revisão dos seus meios estratégicos e tácticos, tarefa onerosa e que exige apurada atenção, pois obriga a pôr em causa, constantemente, a capacidade dos seus meios e das doutrinas que regem o seu possível emprego.

#### 2.4. *As instituições*

Quando enunciamos as instituições como factores influentes da organização territorial, não nos referimos às instituições que decorrem da actual Constituição, mas apenas a determinadas situações de facto que consideramos como quase-instituições do Estado Francês. São elas o presidencialismo, a subordinação do vector militar ao poder político e o peso da divisão administrativa.

A primeira, o presidencialismo, tem bases históricas no centralismo de «l'ancien régime»; tem fundamento sociológico decorrente da persona-

lidade de certos chefes (De Gaulle justificava a tonalidade autoritária da sua chefia na dificuldade de se governar um país que tem 300 queijos diferentes!); e resulta de razões de conjuntura externa, interna e tecnológica. Estas últimas razões, que julgamos decisivas no sistema presidencialista que se pratica, surgem-nos evidentes se fizermos uma breve retrospectiva. Na IV República o Presidente da República tinha o título de Chefe das Forças Armadas; na V República, na Constituição de 1958, o Presidente da República define-se como o garante da independência nacional e da integridade do território, mas o Primeiro-Ministro é responsável pela defesa nacional; a Lei de Defesa Nacional que em 1959 regulamenta os preceitos constitucionais confirma o Primeiro-Ministro nas funções de «Generalíssimo» (responsável pela conduta superior das operações) e cria os Conselhos de Defesa, presididos pelo Presidente da República; em 1960 o Parlamento aprova a criação da «Force de Frappe» e dá-se a primeira explosão nuclear no Sara; em 1962, ano da crise de Cuba, o Presidente da República passa a presidir aos Conselhos com poder de decisão, competindo ao Primeiro-Ministro assegurar a execução das decisões do Conselho; em 1963 o Presidente da República explica aos franceses a relação entre o sistema da eleição do Presidente pelo sufrágio universal e a poderosa força de destruição de que a França dispõe; em 1964, passa a competir ao Presidente da República, Presidente dos Conselhos de Defesa e Chefe das Forças Armadas, e a ele só, o empenhamento da Força Aérea Estratégica, o primeiro vector que se tornou operacional; em 1966 a França sai da organização integrada da Aliança. Esta sequência parece afirmar, sem reticências, a marcha do presidencialismo e a sua relação com a arma nuclear, ficando-nos apenas a dúvida se o Presidente assumiu atribuições que pela Constituição competiam ao Chefe do Executivo, ou se ele mesmo passou a ser o Chefe do Executivo.

Quanto à subordinação do vector militar ao poder político, ele apresenta-se com muita clareza, como seria normal esperar-se da antiguidade e características da Revolução, e como é apanágio dos países ditos civilizados. Sem constituírem soluções de continuidade, vemos porém em 1870 existir uma certa confusão nesta hierarquia pelo facto de o Governo estar cercado em Paris e de o Exército estar na retaguarda das forças sitiadas; vemos em 1914-1918, pelo prolongamento da guerra que os franceses previam de curta duração, criar-se uma justaposição, em que Joffre conduz a guerra e o Governo a não guerra; e nos anos 40, por razões semelhantes

às de 1870, atenuar-se novamente a hierarquia, confundindo-se os dois níveis. Entretanto, os organogramas actuais da chefia suprema em tempo de paz (Anexo A) e em tempo de guerra (Anexo B) parecem afirmar sem sofismas a subordinação indicada.

Como terceira instituição referimos o peso da divisão administrativa, pela sua dinâmica no Estado francês. Na verdade ela é um elemento muito antigo da governação da França, já patente quando os intendentos reais substituíram a nobreza feudal; ela é, apesar do conflito permanente entre centralização e descentralização, um elemento actuante deste diálogo, o que prova a sua vitalidade; e ela tem tido, através dos tempos, no absolutismo esclarecido, no império, ou na república, uma certa vocação de defesa.

### *2.5. Missões e doutrina estratégica*

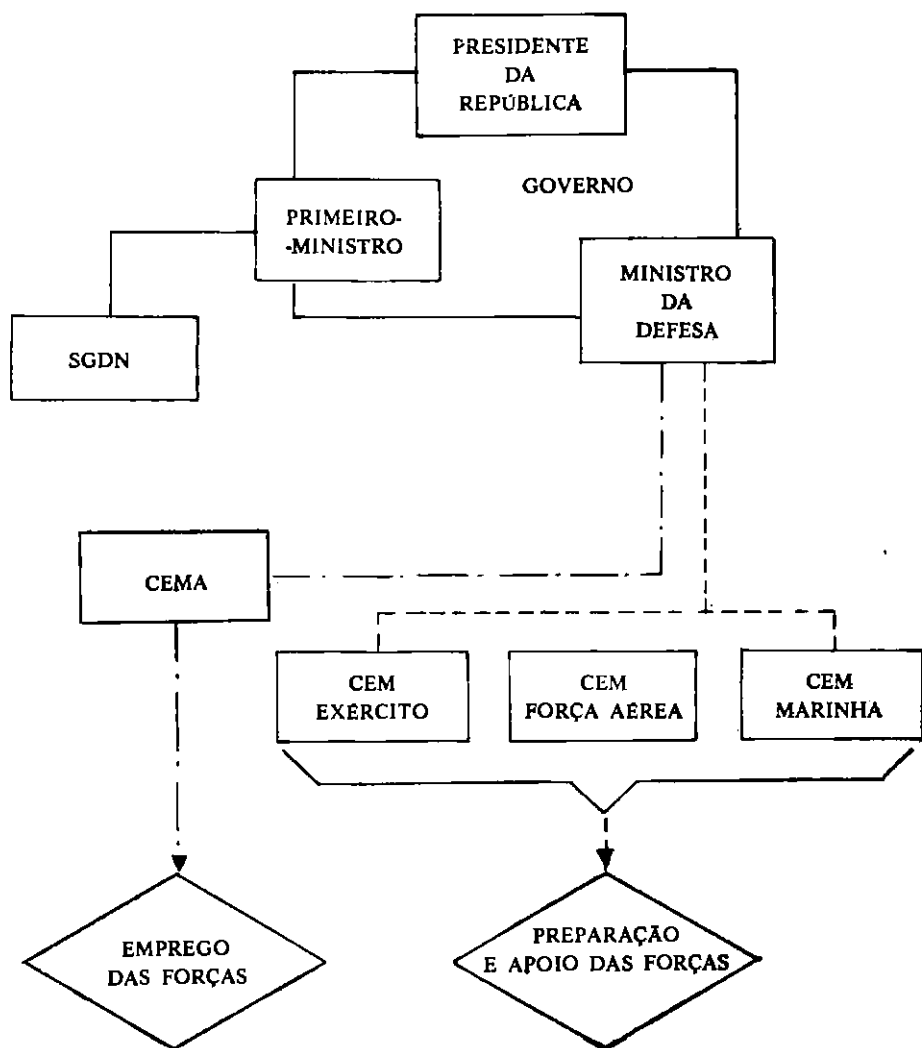
As principais missões das Forças Armadas ou, com mais propriedade, os seus prováveis empenhamentos, são factor essencial da organização territorial, porque sendo esta a implantação das estruturas fundamentais de defesa, a sua eficácia afere-se na capacidade que tenha de apoiar aquelas.

Os franceses consideram três cenários prováveis de empenhamento das suas Forças Armadas: no teatro Europeu, no quadro da Aliança ou desligado dela, com as suas melhores forças e com a finalidade de garantir o «santuário» francês; na segurança do território nacional, contra qualquer tipo de ameaça, em ligação ou não com o cenário anterior, empregando todas as forças ou aquelas que estejam disponíveis; e a intervenção em acção exterior, com forças vocacionadas para esta missão e com a finalidade de proteger o interesse da França e dos franceses, normalmente a coberto de acordos de defesa ou de cooperação.

Diz-se que Bismark teria afirmado a propósito do entusiasmo francês no Norte de África que o «galo gaulês tinha nas areias de África muito onde esgravatar e gastar as unhas». De facto, essa usura fez De Gaulle abandonar o eremitério de Colombey para, conforme o dizer curioso de Pierre Miquel, vir novamente como um rei franco tratar com os sarraenos.

De Gaulle escrevera em 1934 «Vers les armées de métier», onde advogava a existência de um potente corpo de batalha profissional e de uma força de retaguarda de conscritos. Não é pois de estranhar que, resolvido o problema argelino e domesticado o átomo, a reconstrução das For-

## ANEXO A — ORGANOGRAMA DO TEMPO DE PAZ



ças Armadas se articulasse num núcleo altamente profissionalizado para gerir as armas nucleares estratégicas e num conjunto de forças de superfície, relativamente fracas, para a defesa do território. O tempo porém se encarregaria de degradar a solidez desta construção, pelo aparecimento de doutrinas estratégicas mais flexíveis, a que a França não poderia continuar a responder com a sua teoria do «tout ou rien». Com efeito, face ao aparecimento de ideias e armas de resposta graduada, a doutrina francesa perdia a sua credibilidade, pois deixava de ser lógico (se é que alguma vez o foi) que a França escolhesse o suicídio nuclear, perante uma agressão menor. A panóplia francesa estava pois incompleta, dispondo apenas de um elemento altamente destruidor, as suas armas nucleares estratégicas, e de um elemento minimamente dissuasivo, as suas forças de superfície. Para preencher o vazio gerado nesta panóplia ou a França levantava umas poderosas forças convencionais, solução dificilmente aceite pelos elevados custos financeiros e sociais; ou a França remodelava completamente o seu arsenal nuclear, capacitando-o também, mercê de afinadas precisões, a constituir-se numa arma contra forças, solução igualmente onerosa e tecnologicamente difícil; ou a França conseguia uma solução de compromisso, utilizando a sua tecnologia nuclear e aperfeiçoando o seu corpo de batalha. Foi a terceira solução que foi eleita e conseguida a partir de 1974, com o aparecimento da ANT<sup>(2)</sup> e a criação de um corpo de batalha moderno que tornasse rentável a utilização daquela arma. Assim, a actual doutrina francesa consiste em, face a uma agressão ou ameaça de agressão que ponha em perigo a sua segurança, empregar a arma nuclear táctica, causando destruições de tal maneira volumosas nas forças adversas que obriguem o inimigo a repensar a agressão, mostrando simultaneamente a «vontade» que existe em empregar a totalidade do arsenal nuclear, se tal se tornar necessário.

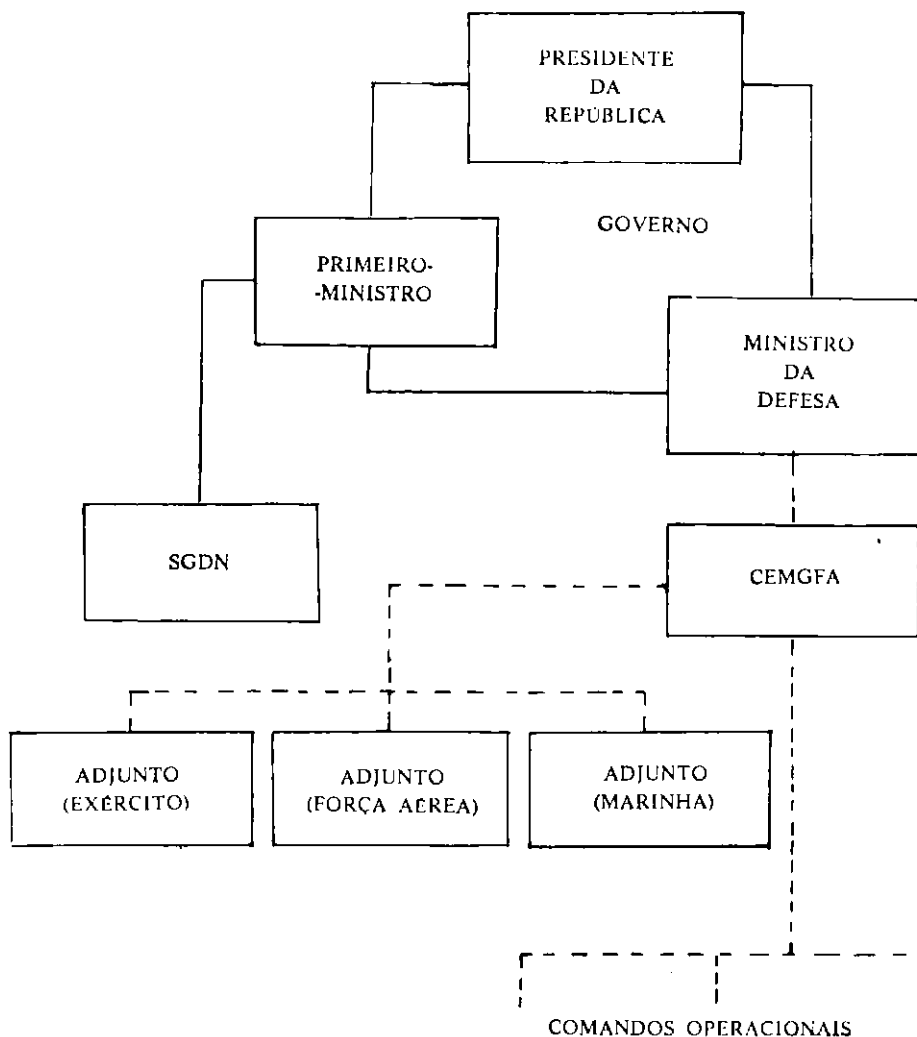
### 3. A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL<sup>(3)</sup>

Apresentados estes factores, que em nosso entender respondem a muitas das interrogações que teríamos se fôssemos directamente colocados perante a organização territorial, vamos agora desenhar as soluções que os vários ramos das Forças Armadas encontraram para o problema.

(2) Arma Nuclear Táctica.

(3) Apenas se considerou a organização territorial da França Metropolitana.

ANEXO B — ORGANOGRAMA DO TEMPO DE CRISE



### 3.1. O Exército

A organização do Exército, imediatamente antes de 1976, compreendia três tipos de forças: Forças Territoriais, Forças de Manobra e Forças de Intervenção.

As Forças Territoriais previam o seu empenhamento na defesa em superfície do hexágono, que para o efeito estava dividido em 7 Regiões Militares e 22 Divisões Militares. Nelas se encontravam vários Regimentos que, devido à modéstia dos seus meios, se poderiam classificar de operacionalidade limitada, ainda que aptos a fazer face a «ameaças menores».

As Forças de Manobra tinham como elemento fulcral da organização os Regimentos Pluton, com capacidade nuclear táctica, e estavam preparadas e equipadas para intervir no T. O. Europeu, no quadro da Aliança ou independentemente desta. Eram constituídas por um Comando de Exército de Campanha, a 2 Corpos de Exército, a 5 Divisões, tendo cada Divisão 2 Brigadas Mecanizadas e 1 Brigada Motorizada.

As Forças de Intervenção, aptas para actuar fora da Europa, eram constituídas por 1 Divisão Pára-quedista e 1 Brigada de Infantaria de Marinha, ambas vocacionadas para intervir no «Ultramar».

A partir de 1976 dá-se uma reorganização profunda no Exército, tendo como princípios mais destacados a economia, a polivalência, a mobilidade e a flexibilidade de mobilização.

Para respeitar o princípio da economia fundiram-se comandos e aboliu-se o escalão brigada com a consequente libertação de infra-estruturas e de pessoal; adoptou-se uma organização quaternária que conjugada com a utilização de materiais mais evoluídos, como a artilharia de 15,5 de elevada cadência e longo alcance, permitiu reduzir os elementos de apoio; e conseguiu-se uma redução de efectivos imposta pelo Parlamento, procurando-se em contrapartida uma melhoria de qualidade, através de um novo sistema de instrução mais participativo, que pretendia, também, contrariar a lassidão da juventude francesa, levando-a a empenhar-se mais conscientemente na defesa.

O princípio da polivalência diz respeito à fusão, já referida, de comandos, mas principalmente à versatilidade das forças. Os comandos deixaram de ser, como até 1976, exclusivos de um tipo de forças e de um só cenário, para poderem cumprir mais do que uma missão, com forças variáveis. Isto foi conseguido já com alguns comandos, esperando-se alargar o

conceito a todos aqueles onde tal fusão seja possível. A polivalência das forças origina que, apesar de continuarem a existir algumas unidades mais vocacionadas para certas missões, é possível às Grandes Unidades pela sua organização, localização, instrução e equipamento, actuarem em mais de um dos três cenários indicados — T. O. Europeu, D. O. T. (\*) e intervenção exterior. Logicamente esta polivalência tem limites, mas a Divisão Alpina pode actuar como uma D. I. dum Corpo de Exército na Europa; a Divisão Blindada, mais apta para ser utilizada no corpo de batalha, pode ser empregue na D. O. T.; e até as Divisões Derivadas, levantadas na mobilização, ainda que preferencialmente voltadas para a D. O. T., podem ser empregues fora da sua Região Militar, por virem a ser equipadas como qualquer outra Divisão de Infantaria.

O princípio da mobilidade é conseguido essencialmente à custa da melhoria dos meios de deslocamento, mas também da computadorização dos movimentos entre as sedes das unidades e as zonas de provável emprego. A total mecanização das forças de manobra e a organização dos movimentos permitem, simultaneamente, ter-se em tempo de paz um dispositivo mais disperso, menos vulnerável e mais apto para a D. O. T., e obter-se a concentração de meios que outras actuações exigem, mas que são mais evidentes na previsão do empenhamento no T. O. do Centro e Norte da Europa. Consegue-se assim uma malha territorial mais harmoniosa e uma concentração oportuna, quando necessário.

A maior flexibilidade da mobilização foi conseguida pelo levantamento de unidades derivadas. Assim, vários Regimentos dispõem de um núcleo de activo do «regimento-gémeo», encarregado da instrução dos quadros dessa unidade (quadros de reserva) e da manutenção da operacionalidade do material para os equipar. Decretada a mobilização, esses regimentos são levantados, quase que duplicando o número de divisões disponíveis. O sistema já foi testado, tendo-se mobilizado uma Divisão, com resultados animadores. Mesmo antes do levantamento das unidades derivadas, os primeiros graus da mobilização permitem já a obtenção de pessoal para a guarda de pontos sensíveis, que anteriormente consumiam efectivos substanciais às unidades.

Note-se, como curiosidade, que não há nada de verdadeiramente novo nas regras enunciadas, que podem condensar-se nos verdadeiros princípios

---

(\*) Defesa Operacional do Território.

da guerra — economia e concentração de meios, relação meios-objectivos, liberdade de acção, e vontade —, mas que se regista uma procura de adequação das disponibilidades às necessidades de defesa, nos quadros geográfico, político e estratégico concebidos.

Mercê desta nova organização existem hoje, em tempo de paz, as seguintes unidades operacionais:

- 1 Comando de Exército de Campanha com os seus elementos orgânicos, de que se destacam unidades de guerra electrónica, de fogos nucleares, de helicópteros, de artilharia, de engenharia e de transportes;
- 3 Comandos de Corpo de Exército, com os respectivos elementos orgânicos, de que se destacam, por C. E., 1 Brigada Logística e unidades de transmissões, reconhecimento, helicópteros, infantaria, engenharia, artilharia antiaérea, transportes e de fogos nucleares;
- 8 Divisões Blindadas, a cerca de 150 carros de combate, tendo como principais unidades 2 regimentos de carros, 2 regimentos de infantaria, 1 regimento de artilharia, 1 regimento de engenharia e 1 regimento de apoio de serviços;
- 7 Divisões de Infantaria (sendo 1 pára-quedista e 1 alpina) tendo como principais unidades 3 regimentos de infantaria, 1 regimento de reconhecimento, 1 regimento de artilharia e 1 regimento de apoio de serviços.

Em tempo de crise e decretada a mobilização, além das unidades acima indicadas surgem mais 14 Divisões. Destas 14 Divisões, 10 são Divisões Derivadas, resultantes do actual sistema de mobilização, e 4 são Divisões conseguidas à custa do enquadramento rico das Escolas das diversas Armas.

Os Regimentos que dão origem às Grandes Unidades indicadas dependem de Comandos de Divisão Militar, que por sua vez estão subordinadas a Comandos de Região Militar.

As Regiões Militares que em tempo de crise se transformam em Zonas de Defesa são responsáveis, na D. O. T., pelo comando conjunto das operações no solo na sua área de responsabilidade e tanto podem actuar com as forças existentes ou levantadas na sua Zona, como serem reforçadas

com outras ou desfalcadas, consoante as necessidades globais de defesa. Os limites das Regiões Militares coincidem com os limites administrativos, existindo na administração civil um Prefeito de Zona, com o qual desde o tempo de paz se estabelece uma íntima coordenação, particularmente no campo das informações e do conhecimento mútuo dos planos de D. O. T., desde os planos de operações aos planos de protecção civil.

As Regiões Militares agrupam várias Divisões Militares, cujos limites coincidem com os das regiões económicas da divisão administrativa, que dependem de um Prefeito da Região com funções análogas às do Prefeito de Zona. A Divisão Militar em tempo de crise transforma-se em Circunscrição de Acção Regional e é responsável, prioritariamente, pela guarda dos pontos sensíveis da sua área de responsabilidade, pelo apoio logístico às forças existentes ou levantadas na Divisão Militar e pela actividade operacional determinada pela Região Militar. Dentro do princípio da fusão de comandos há já 1 Comando de Região e 8 Comandos de Divisão Militar que são respectivamente Comandos de 1 Corpo de Exército e de 8 Divisões Blindadas ou de Infantaria.

Em cada Divisão Militar existem vários Departamentos, cada um dos quais com um Prefeito Departamental, que trabalha em íntima coordenação com um Delegado Militar Departamental (oficial superior destacado da Divisão), no planeamento da protecção civil.

Do dispositivo referido e das missões dos diversos escalões se infere que existem na malha territorial comandos e unidades que estão aptos a desempenhar mais do que uma das principais tarefas de defesa e que, decretada a crise, se levantam várias Grandes Unidades de possibilidades semelhantes às Divisões de Infantaria de activo; caso se organize um corpo de batalha para actuar no T. O. Europeu ou se destaquem unidades para intervenção exterior, os comandos territoriais que sejam simultaneamente comandos de grande unidade duplicam-se, por utilização de comandantes-adjuntos e reforço dos respectivos estados-maiores, com oficiais mobilizados e preparados desde o tempo de paz para o desempenho dessas funções; e que existem duas estruturas logísticas, uma territorial centrada na Divisão Militar e outra das Grandes Unidades de manobra, quando reunidas, cujo escalão principal é o Corpo de Exército, com a sua Brigada Logística, que se prolonga nos Regimentos de Apoio de Serviços divisionários.

### 3.2. *A Força Aérea*

Os problemas de organização da Força Aérea são substancialmente diferentes dos do Exército, pela juventude deste Ramo, pelo seu menor empenhamento nos T. O. ultramarinos (mais fácil reconversão), pelas características dos seus meios e também pela sua antiguidade como vector estratégico independente<sup>(\*)</sup>. A sua organização baseia-se nos princípios da permanência das missões, da dispersão, e da unidade de acção. A permanência das missões, na paz e na guerra, é consequência da necessidade da dissuasão poder dispor de imediato das forças aéreas estratégicas e da defesa aérea ter que ser garantida em todas as situações. Esta característica determina uma certa permanência na organização e uma elevada prontidão das unidades.

A dispersão, consequência lógica da elevada aptidão dos meios em concentrarem-se, consegue uma menor vulnerabilidade das unidades no solo, uma defesa aérea em superfície mais oportuna na interceptção e mais homogénea na defesa antiaérea, e um mais fácil empenhamento das formações de ataque ao solo, por maior proximidade das zonas de provável emprego e mais fácil coordenação com as forças terrestres da área.

A unidade de acção é conseguida pela coexistência de Comandos Especializados por funções, missões e meios, e por Comandos de Áreas, regionais, ligados à quadrícula. Os principais Comandos Especializados são as FAS (Força Aérea Estratégica), a DA (Defesa Aérea), o TAM (Transporte Aéreo Militar) e a FATAC (Força Aérea Tática, focalizada para o apoio do 1.º Exército); os Regionais são os Comandos de RA (Região Aérea).

O território francês está dividido em 4 Regiões Aéreas, coincidentes com os limites das Regiões Militares, ainda que uma delas, a 2.ª Região Aérea, abranja três Regiões Militares. As principais missões da Região Aérea são a protecção das instalações da Força Aérea na sua área de responsabilidade, a defesa aérea, por delegação do Comando de Defesa Aérea, parte substancial do apoio logístico das formações existentes na sua Região, e a participação na D. O. T. com meios que desde o tempo de paz lhe estão atribuídos ou quaisquer outros colocados sob o seu

---

(\*) Recorde-se que a FAS (Força Aérea Estratégica) foi a primeira força nuclear francesa.

comando. Os Comandantes das Regiões Aéreas não acumulam com qualquer comando especializado, excepto o Comandante da 1.<sup>a</sup> Região Aérea que é, como será lógico supor-se pelo seu posicionamento geográfico, o Comandante da FATAAC. Dos Comandos de Regiões Aéreas dependem as Bases Aéreas e outras infra-estruturas deste Ramo, situadas na sua área de responsabilidade, excepto o Comando de Mísseis Estratégicos do planalto de Albion, que se comporta como uma Divisão Militar em relação à 5.<sup>a</sup> Região Militar.

Do dispositivo referido e das missões dos diversos comandos infere-se que as Regiões Aéreas comandam as Bases e outras infra-estruturas da Força Aérea nas suas áreas, ainda que nelas existam formações que dependam dos Comandos Especializados; que os Comandos Especializados têm a seu cargo determinadas missões adequadas aos seus meios, podendo no entanto os Comandantes das Regiões Aéreas actuar com meios atribuídos ou outras formações desses Comandos (excepto da FAS) que sejam colocados sob a sua autoridade; que a coincidência geográfica com as Regiões Militares facilita a coordenação e o exercício do comando; e que, tendo a Região Aérea grandes responsabilidades logísticas, compete todavia aos Comandos Especializados a execução dos primeiros escalões de manutenção das suas respectivas formações.

### 3.3. *A Marinha*

A organização territorial da Marinha depende também, como é óbvio, da sua especificidade. Dos princípios que a regem poderão salientar-se a permanência de missões, o agrupamento dos meios, e a flexibilidade.

A permanência das missões, na paz e na guerra, semelhantemente ao que se passa com a Força Aérea, resultam das necessidades da dissuasão, aumentadas pelo facto de o S. N. L. E. <sup>(6)</sup> ser actualmente o vector estratégico de maior credibilidade e da constância das acções de patrulhamento e reconhecimento. Estes factos determinam a existência de Comandos Operacionais desde o tempo de paz.

O princípio do agrupamento de meios, por missões e áreas geográficas, resulta da existência de duas fachadas marítimas, a atlântica e a

---

(6) Submarino Nuclear de Lançamento de Engenhos.

mediterrânica, bastante afastadas em milhas náuticas, e das características físicas e militares desses dois ambientes.

A flexibilidade apresenta-se como moderador da rigidez do princípio anterior, reflectindo-se na possibilidade de transferência de meios de um para outro dos ambientes e numa legislação adequada para o exercício do comando. Como consequência destes princípios, surgem-nos três tipos de comandos: os grandes Comandos Operacionais, os Comandos Territoriais e os Comandos Orgânicos.

Os grandes Comandos Operacionais são a FOST (Força Oceânica Estratégica), o CECLANT (Comando em Chefe do Atlântico) e o CECMED (Comando em Chefe do Mediterrâneo). A FOST dispõe dos SNLE, de que algumas unidades estão, em permanência, em condições de lançar os seus mísseis nucleares e que, como se referiu, são actualmente o vector com maior credibilidade, dada a «opacidade» e vastidão do meio em que se movem. Como todos os outros meios nucleares estratégicos, dependem directamente do CEMA, apesar do emprego das armas estar sujeito à decisão do Presidente da República. O CECLANT existe também desde o tempo de paz, em Brest, e exerce a sua acção em tempo de guerra sobre todo o T. O. Atlântico. Dispõe em princípio de 1 esquadra, de 1 flotilha, e do comando operacional dos meios aéreos de patrulhamento marítimo e dos submarinos de ataque que actuem na sua área de responsabilidade. O CECMED, com sede em Toulon, exerce a sua acção em tempo de guerra sobre T. O. Mediterrânico e dispõe de formações semelhantes às indicadas para o CECLANT.

Os Comandos Territoriais dependem dos Prefeitos Marítimos, que são os depositários da autoridade do Estado, nas respectivas zonas, função que com maior ou menor implementação lhes vem desde o tempo do 1.º Cônsul; asseguram o apoio logístico das forças situadas na sua zona; e são responsáveis pela defesa do território da sua Prefeitura Marítima. Para o cumprimento desta última missão eles respondem pela defesa marítima, que se exerce mesmo para além da ZEE, efectuando o esforço sobre as principais rotas de aproximação; são responsáveis pela defesa territorial do litoral, em áreas bem definidas, exercendo o comando conjunto sobre as forças que aí actuem, dependendo para este efeito do Comandante da Região Militar; e, em coordenação com a Força Aérea, são responsáveis pela defesa do espaço aéreo na sua zona marítima.

Existem três Comandos Territoriais: PREMAR 1, cuja zona vai da fronteira Belga ao Mont St. Michel; PREMAR 2, que é simultaneamente o CECLANT e cuja zona vai do limite anterior à fronteira espanhola na Biscaia; e o PREMAR 3, que é simultaneamente o CECMED e cuja zona vai da fronteira espanhola no Mediterrâneo à fronteira italiana.

Existem também 3 Comandos Orgânicos, função da especialidade de certos meios, sendo a sua principal missão a preparação e treino das forças: o ALPA (Almirante de Porta-Aviões), responsável pelos meios aéreos embarcados e que depende do comando da esquadra do Mediterrâneo; o ALPATMAR (Almirante do Patrulhamento Marítimo), responsável pelos meios aéreos da Marinha, com base em terra; e o ALSOUMATT (Almirante dos Submarinos de Ataque) que depende da FOST.

Do dispositivo e comandos indicados parece de salientar a fusão de duas Prefeituras Marítimas com dois dos três grandes Comandos Operacionais; a existência de conjuntos distintos, o que obriga à existência de grandes comandos para missões globais, mas também de Comandos Orgânicos que incidem a sua acção sobre a preparação de certos meios específicos; e as missões das Prefeituras Marítimas que excedem a defesa do território e o apoio logístico das forças, para desempenharem um serviço público de características não militares.

### 3.4. *A Gendarmaria*

Creemos não dever terminar esta apresentação da organização territorial das Forças Armadas sem uma nótula breve sobre a Gendarmaria, dado o valor desta organização para a defesa. Com efeito, ela tem desde o tempo de paz cerca de 80 000 homens e duplica os seus efectivos em caso de mobilização; em tempo de paz trabalha especialmente em proveito das autoridades administrativas e judiciais, mas em tempo de crise depende do Comando das Forças Militares da D. O. T., desempenhado assim, entre outras, missões de vigilância e protecção de pontos sensíveis, de segurança nos deslocamentos e de intervenção; e, além de bem equipada para a multiplicidade das tarefas que pode desempenhar (dispõe até de meios aéreos e navais), ela é em tempo de paz quase totalmente profissionalizada (75 000 profissionais e 5000 gendarmes auxiliares do contingente geral). Como princípios que estão na base da sua organização parece podermos

destacar a sua ubiquidade, a sua «intimidade» com as autoridades civis e militares e a sua operacionalidade em tempo de paz, de crise, ou de guerra.

#### 4. CONCLUSÕES

Do panorama descrito julgamos poder apresentar as seguintes conclusões:

- A organização territorial francesa é coerente com a doutrina estratégica existente, compatível com os três cenários de possível empenhamento das forças e intimamente ligada à organização administrativa;
- A organização territorial francesa procura servir com o mínimo de alterações as situações de paz, de crise e de guerra;
- Cada ramo das Forças Armadas tem uma organização territorial diferenciada da dos outros ramos, de acordo com a sua especificidade;
- Procura atenuar-se a complexidade das organizações territoriais pela coordenação estreita a vários níveis e pela definição clara da hierarquia e das missões;
- Apesar de esta organização territorial parecer responder às necessidades da França, ela não é decerto um modelo, mas contém forçosamente pistas que devem merecer a nossa reflexão.

*António Eduardo Q. Martins Barrento*

Tenente-coronel  
Professor do IAEM

---

INTRODUÇÃO A ASSOCIAÇÃO DE AUDITORES  
DOS CURSOS DE DEFESA NACIONAL

---

*Pedro de Almeida Freire*

Vice-Presidente da Direcção



---

## INTRODUÇÃO A ASSOCIAÇÃO DE AUDITORES DOS CURSOS DE DEFESA NACIONAL

---

O Instituto de Defesa Nacional promove, desde 1979, entre outras actividades, os Cursos de Defesa Nacional, cujos participantes, designados por auditores, militares e civis, são nomeados por diversos Organismos, abrangendo os vários sectores da sociedade portuguesa, públicos e privados, das Forças Armadas à Igreja e da Indústria à Educação, passando, nomeadamente, pela Comunicação Social e pela Economia.

Ao longo do curso, que tem cerca de meio ano de duração, são tratados, por especialistas e por altas entidades, de forma sistemática e sob diversas ópticas, todos os temas que interessam à problemática da Defesa e que são, afinal, todos aqueles em que se desdobra a realidade nacional.

O curso constitui para aqueles que o frequentam uma experiência extremamente rica, não só pela aquisição de novos conhecimentos mas, sobretudo, em termos de análise sistémica. As viagens de estudo, os trabalhos de grupo e os debates, dão aos auditores oportunidades quotidianas para uma viva troca de opiniões, conhecimentos e experiências diversificadas.

Ao longo dos três cursos realizados os auditores aperceberam-se com extremo agrado que, apesar das suas diferentes origens, formações e, até, ideologias, lhes era possível abordar os mais diversos temas, encontrar pontos de consenso e trabalhar, frutuosamente, em conjunto.

A percepção de que a tomada de consciência dos problemas numa perspectiva de Defesa Nacional pode ser o que une os portugueses, a vontade de manter o contacto com o estudo dos temas da Defesa e da Segurança Nacionais e o desejo de reforçar os laços pessoais estabelecidos ao longo do curso, levaram a que um grupo de auditores<sup>(1)</sup> do CDN/81 se tenha proposto fundar a Associação de Auditores dos Cursos de De-

---

(1) António Pedroso de Lima, Isabel Meireles Teixeira, Jorge Pereira Leite, Maria Paula Gouveia e Pedro de Almeida Freire.

fesa Nacional, dando expressão real a uma ideia que ganhou adeptos entre os auditores dos cursos realizados.

Deve dizer-se, entre parêntesis, que associações semelhantes existem, com tradições estabelecidas, em diversos países, de que são exemplo a Inglaterra, a França, a Suécia e o Brasil, onde a frequência dos equivalentes cursos de Defesa é quase obrigatória a quem desempenhar altos cargos de chefia administrativa e política.

Foi convocada para 29 de Junho de 1981 uma Assembleia Geral, que se prolongou para o dia 6 de Julho seguinte, na qual foi aprovada por unanimidade a criação da AACDN, discutida uma proposta de Estatutos que, na generalidade, já obtivera a aprovação dos auditores, e eleitos os Órgãos Sociais.

Foram considerados Sócios Fundadores todos os auditores presentes ou representados nessa Assembleia tendo treze, de entre eles, assinado em 13 de Agosto seguinte, a Escritura Notarial de fundação da AACDN.

A AACDN é uma associação sem fins lucrativos, de carácter aparlidário, que se destina a:

- Preservar e projectar os valores culturais que contribuam para o reforço da entidade nacional;
- Participar activamente na definição e na difusão de conceitos doutrinários e realizar estudos no âmbito da Segurança e da Defesa Nacionais;
- Cooperar com o IDN e reforçar a sua projecção e prestígio nos diversos sectores da vida nacional;
- Fomentar entre os seus membros o debate e actualização de conhecimentos sobre Segurança e Defesa Nacionais e estreitar os laços de solidariedade, entre eles.

Para atingir os seus fins propõe-se desenvolver, entre outras, as seguintes actividades:

- Contribuir para a definição dos cenários estratégicos em que o País se integra;
- Apoiar iniciativas de entidades públicas e privadas, relacionadas com a Defesa Nacional;
- Fomentar a colaboração em revistas votadas aos assuntos específicos da Defesa Nacional;

- Organizar seminários, conferências, colóquios, viagens de estudo e outras actividades afins, sobre temas de Segurança e Defesa Nacionais ou com eles relacionados;
- Proporcionar o convívio e desenvolver o espírito de cooperação e apoio entre os seus membros;
- Promover o intercâmbio com instituições estrangeiras congêneres.

Podem ser sócios da Associação, além dos auditores dos Cursos de Defesa Nacional, outros cidadãos nacionais habilitados com um curso que a AACDN considere equivalente ao do IDN e, na qualidade de honorários, os Directores do IDN, os Directores dos Cursos de Defesa Nacional do IDN e individualidades que se distinguirem pelo contributo prestado à AACDN ou à Defesa Nacional.

O funcionamento da Associação é assegurado pelos seguintes Órgãos, eleitos anualmente, em escrutínio secreto, através de listas separadas para cada órgão: Assembleia Geral, Direcção e Conselho Fiscal.

Os estatutos prevêem, também, a criação de Comissões que, com carácter de continuidade e especialização, se destinam a desenvolver cada uma das actividades em que a AACDN se tenha empenhado. Os membros das Comissões são designados pela Direcção que, desta forma, pode alargar o número de sócios activamente empenhados na vida da Associação.

Com a preocupação de manter a independência e imagem de isenção da AACDN, a Assembleia Geral constituinte deliberou só poderem fazer parte dos Órgãos Directivos os sócios ordinários que não ocupem os cargos de: Presidente da República, Primeiro-Ministro, Chefe ou Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Chefes do Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, outros membros do Conselho da Revolução, outros membros do Governo, Deputados à Assembleia da República, Director do Instituto de Defesa Nacional, Director do Curso de Defesa Nacional do Instituto de Defesa Nacional.

Nas eleições realizadas apresentaram-se listas únicas para cada Órgão, elaboradas sem designação de postos ou graus, dado que ser sócio, ter disponibilidade e empenho foram as únicas qualidades consideradas, em consequência da situação de igualdade entre os sócios, enquanto membros da Associação, além de, por essa forma, se acentuarem as características de associação civil da AACDN.

As listas reflectiram na sua composição as características da própria Associação, onde existe sensivelmente o mesmo número de sócios civis e militares, sendo dois Presidentes civis e um militar, na circunstância o Presidente da Mesa da Assembleia Geral.

A AACDN quer-se como uma associação civil, independente, interveniente e construtivamente participante nos problemas da Defesa Nacional, ao nível do debate e da divulgação das doutrinas e dos conceitos, desenvolvendo uma acção de sensibilização e de informação, sem tomar posições de alinhamento no plano da decisão política, embora sem deixar de vir a alertar ou denunciar situações que ponham em risco os valores que definem a Nação Portuguesa se, em consciência, os seus sócios assim o entenderem fazer.

A AACDN, como associação especializada, está disposta a ser uma voz activa e dialogante da sociedade civil no processo de elaboração de uma doutrina da defesa nacional, e contribuir, dentro das suas possibilidades, para o fortalecimento da vontade colectiva.

Não se poderia terminar esta sumária apresentação da Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, sem referir o apoio decisivo que a Associação tem recebido do Instituto de Defesa Nacional, de quem é uma extensão natural, dado que ela surge como uma vontade de prolongar, no tempo e no espaço, a acção formativa e de reflexão ali desenvolvida.

*Pedro de Almeida Freire*  
Vice-Presidente da Direcção

## CORPOS SOCIAIS

### *Mesa da Assembleia Geral:*

*Presidente* — Adriano Agostinho Santos Coutinho Lanhoso  
*Vice-Presidente* — Isabel Maria Meireles Teixeira  
*Vice-Presidente* — Mário Mesquita  
*Secretário* — António Xavier Areu y Campos Pereira Coutinho  
*Secretário* — Jorge Manuel Cabeçadas Pereira Leite

### *Direcção:*

*Presidente* — Alberto José dos Santos Ramalheira  
*Vice-Presidente* — Pedro Augusto Benrós de Almeida Freire  
*Vice-Presidente* — João António Gonçalves Seródio  
*Tesoureiro* — Júlio Simões de Sousa da Silva  
*Secretário* — Eduardo César Franco Bélico de Velasco  
*Vogal* — Maria Paula Passos de Gouveia  
*Vogal* — António Luís Pedroso de Lima  
*Vogal* — Mário António Gomes  
*Vogal* — Orlando Bastos Villela

### *Conselho Fiscal:*

*Presidente* — Vasco António Nunes da Silva  
*Vogal* — Rui Mesquita da Costa Passos Ramos  
*Vogal* — Alberto da Maia Ferreira e Costa

## LISTA DE SÓCIOS FUNDADORES

### CDN/79:

Doutor Alfredo Fontes Agostinho Falcão  
Engenheiro Joaquim M. Ferreira do Amaral  
General Manuel Ribeiro Franco Charais  
Coronel António E. D. Mateus da Silva  
Tenente-coronel José Manuel Gonçalves  
Contra-almirante Abílio Freire da Cruz Júnior  
Tenente-coronel António João Soares  
Senhor Mário António da Mota Mesquita (\*)  
General Amadeu Garcia dos Santos  
Coronel Alberto da Maia Ferreira e Costa  
Contra-almirante Henrique A. Matos Vasconcelos  
Comandante Vasco Fernando L. Almeida e Costa

### CDN/80:

Professor Doutor António Manuel Pinto Barbosa  
Senhor Fernando António de Almeida Balsinha  
Doutor José Manuel Severino Andrade  
Embaixador Mário Soares de Oliveira Neves  
Padre Sérgio Augusto Gonçalves Pereira  
Brigadeiro Carlos Manuel de Azeredo P. Melo e Leme  
Contra-almirante Eduardo Manuel de A. Rebelo da Silva  
Doutor Alberto José dos Santos Ramalheira  
Coronel Armindo Carlos de Oliveira Afonso  
Vice-almirante Adriano de Carvalho  
Senhor Carlos António de Carvalho  
Doutor Joaquim Rosa Paixão  
Brigadeiro Fernando Rui Mesquita da C. Passos Ramos (\*)  
Brigadeiro Júlio Simões de Sousa da Silva (\*)  
Tenente-coronel piloto aviador José Bernardo do Canto e Castro

---

(\*) Assinaram a escritura notarial.

Doutor António Carlos Sousa da Fonseca (\*)  
Coronel Pedro Júlio Pezarat Correia  
Contra-almirante Aurélio F. de C. e Silva Junqueira

*CDN/81:*

Senhor Arnaldo José da Fonseca Bastos (\*)  
Engenheiro Ricardo José Fragoso de Melo Simões Cabrita  
Brigadeiro Francisco José Pinto Correia  
Doutor José Alfredo Pinto Correia  
Coronel António Xavier Areu y Campos Pereira Coutinho  
Capitão-de-mar-e-guerra Manuel Francisco dos Santos Domingues  
Engenheiro Sebastião Mário da Silveira Durão (\*)  
Doutor Pedro Augusto Benrós de Almeida Freire (\*)  
Coronel Mário António Gomes  
Doutora Maria Paula Rodrigues Passos de Gouveia (\*)  
Capitão-de-fragata Manuel Beirão Martins Guerreiro  
Capitão António Alves Marques Júnior  
Contra-almirante Adriano Agostinho Santos Coutinho Lanhoso  
Doutor Arnaldo Fernandes Leite  
Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Manuel Cabeçadas Pereira Leite  
Coronel António Luís Pedroso de Lima  
Major Vasco Correia Lourenço  
Doutor Manuel Cardoso Duarte de Macedo  
Tenente-coronel José Manuel Costa Neves  
Brigadeiro João António Gonçalves Seródio  
Doutor Vasco António Nunes da Silva (\*)  
Doutora Isabel Maria Meireles Teixeira (\*)  
Senhor Álvaro Manuel Ribeiro Garcia de Vasconcelos  
Coronel Eduardo César Franco Bélico de Velasco (\*)  
Doutor Orlando Bastos Villela (\*)

---

(\*) Assinaram a escritura notarial.



---

## A DEFESA NO MUNDO

---

*Redacção*



---

## A DEFESA NO MUNDO

---

### *PROBLÈMES ECONOMIQUES (FR), de 1 de Abril de 1981*

Num artigo respigado da revista alemã «Neue Gesellschaft», (Bonn), respeitante à amplitude da dependência do Ocidente relativamente à África do Sul, refere-se que, num estudo interministerial efectuado na RFA em 1978, se havia concluído que uma simples diminuição de 30 % das importações anuais de crómio provocaria milhões de desempregados e um recuo de 25 % na produção bruta do país. Num debate público no «Bundestag» em Junho de 1980, os representantes de diversos sectores pronunciaram-se pela manutenção de estreitas relações comerciais com a RAS, por este país ser um fornecedor insubstituível de matérias-primas. Por exemplo, as suas produções de crómio, vanádio e manganésio — indispensáveis à metalurgia e à siderurgia — representam mais de 30 %, 40 % e 25 % da produção mundial e, quanto à platina e ao ouro, quase 50 % e 60 %. A importância da RAS pode ainda aferir-se pelas suas consideráveis reservas de urânio (15 % das conhecidas no mundo) e pela produção de diamantes (cerca de 20 % da mundial).

### *LE MONDE (FR), de 27 de Fevereiro de 1981*

Os directores de quatro dos mais importantes Institutos Ocidentais dedicados ao estudo das Relações Internacionais — Institut Français de Recherches Internationales, Deutsche Gesellschaft Fur Answartige Politik (RFA), Council On Foreing Relations (EUA) e Royal Institute For International Affairs (Inglaterra) — acabam de redigir um comunicado comum subordinado ao título La Sécurité de l'Occident — Bilan et Orientations. O comunicado, reflectindo necessariamente um consenso difícil, pronuncia-se por uma política equilibrada de reforço militar e de disposição para dialogar com a URSS, e manifesta o desejo de que a contribuição europeia para garantir a segurança do abastecimento de petróleo do Médio Oriente seja a mais directa e a mais visível, a fim de assegurar uma repartição real de responsabilidades e a tomada colectiva de decisões.

Recomenda-se ainda que, nas Cimeiras anuais dos Chefes de Estado dos 7 países industrializados, passem também a ser debatidas as grandes questões geopolíticas e os problemas de Segurança. No entanto, com o objectivo declarado de melhorar os mecanismos de consulta já proporcionados pela NATO e pelas referidas Cimeiras, no comunicado propõe-se a criação de um sistema englobando um núcleo constituído unicamente por países dispondo realmente dos meios e da vontade para aceitar as obrigações concretas de actuação em regiões perturbadas (por exemplo EUA, Inglaterra, França, RFA e Japão) e «grupos de vigilância» para determinadas regiões (por exemplo Médio Oriente, Mediterrâneo, etc.), incluindo, além daqueles países, outros com interesse (por exemplo, para o caso do Mediterrâneo — a Itália; para o caso do Pacífico — a Austrália e a Nova Zelândia — etc.). No comunicado recomenda-se o sistema preconizado seja distinto da NATO (inclusivamente pela necessidade do concurso de países estranhos à Aliança Atlântica), que as Nações componentes dos «grupos de vigilância» sejam responsáveis pela gestão de crises e pela avaliação em comum de situações, e que, nestas funções, participem responsáveis militares. Como importante vantagem do sistema preconizado, os autores vêem ainda a possibilidade de os europeus, ao assumirem responsabilidades maiores na resposta à ameaça soviética e na salvaguarda dos interesses ocidentais no Terceiro Mundo, passarem a ter também a possibilidade de exercerem uma muito maior influência sobre a política externa dos EUA, e de assim assegurarem uma melhor compreensão das suas próprias perspectivas.

*TRIBUNE DE GENÈVE (Suíça), de 27 de Fevereiro de 1981*

Do Plano Director elaborado em 1975 para a reorganização do Exército suíço consta que, após as importantes alterações sofridas pelo Quarto Corpo do Exército (IV C.E.) e pelo II C.E., respectivamente em 1979 e 1981, será agora a vez do I C.E. ser profundamente remodelado. No seu conjunto trata-se de uma reorganização apenas de carácter interno, uma vez que não implica qualquer aumento de efectivos, que seria muito difícil devido ao facto de a curva demográfica da Confederação Helvética estar em declínio, sendo de prever que as Forças Armadas sejam diminuídas de 20 000 homens na década de 80, número que poderá ser dobrado no fim do século.

Esta importante redução de efectivos teve como consequência a desactivação de certas unidades de elite, muito embora a solução pudesse ter sido outra se a duração do serviço militar tivesse sido aumentada para dois anos e, também, se a incorporação dos recrutas se fizesse aos 19 anos em vez de ser aos 20.

Mas, além desta necessidade de reorganização imposta pela carência de efectivos, o Plano Director tomou também em consideração a necessidade da existência de uma defesa aérea adequada para permitir a actuação de uma aviação cuja principal missão é o apoio ao solo, a necessidade urgente de melhorar a defesa anticarro e a atribuição às grandes unidades de campanha de meios que permitam a combinação de uma defesa estática com um elevado potencial de resposta, isto é, que facultem a condução do combate sem que a iniciativa pertença obrigatoriamente ao adversário.

Foi esta nova concepção de natureza táctica que originou a transformação das antigas Divisões de Fronteira em Divisões de Campanha, permitindo, deste modo, que os Comandos dos C. E. possam dispor de uma Divisão Mecanizada (já existente do antecedente) e de duas Divisões de Campanha, iguais e intermutáveis, e fortemente dotadas em blindados e em meios antiblindados, o que se traduz numa vantagem considerável porque agora poderá ser concebida e conduzida uma defensiva mais agressiva e mais dinâmica que anteriormente quando só se podia dispor das Divisões de Fronteira.

Apesar desta notável alteração, o Exército suíço continuará a dispor das indispensáveis unidades de fronteira, tipo Brigada, adequadas, principalmente, à acção em terrenos acidentados.

Com esta reorganização as Forças Armadas suíças pretendem atingir as condições para prevenir qualquer agressão contra o país e proteger a sua neutralidade. De facto, a neutralidade obriga o Estado a manter-se em condições de se opor, por intermédio de uma actuação rápida e convincente, a qualquer acção violenta, accidental ou deliberada, e a responder com eficácia a qualquer violação do seu território ou espaço aéreo.

*THE ECONOMIST (UK), de 30 de Maio a 5 de Junho de 1981*

A Arábia Saudita «alinhou» 5 pequenos Estados do Golfo com o seu ponto de vista quanto à segurança da região. Foi fundado o Conselho

de Cooperação do Golfo, o qual já reuniu com a presença dos Chefes de Estado da Arábia Saudita, do Kwait, do Barhain, do Qatar, dos Emirados Árabes Unidos e de Oman, tendo difundido um comunicado em que se rejeita a intervenção militar estrangeira e a presença de bases e forças navais estrangeiras no território dos países signatários, e se insiste em que a segurança do Golfo constitui uma responsabilidade dos Estados locais.

*CAMBIO 16 (ESP), de 1 de Junho de 1981*

A propósito da semana de homenagem às Forças Armadas espanholas recentemente realizada, são revelados alguns elementos com interesse sobre a composição daquelas. Assim, o Exército espanhol tem 246 000 homens, 960 carros de combate e 600 veículos blindados e unidades de mísseis, agrupados numa Divisão Couraçada (Madrid) dotada de grande mobilidade, uma Divisão Mecanizada (Sevilha), uma Divisão Motorizada (Valência), uma Divisão e duas Brigadas de Montanha (destinadas aos Pireneus), uma Brigada Pára-quedista (Madrid), uma Brigada Aerotransportada (Corunha), uma Brigada de Cavalaria, uma Brigada de Artilharia, uma Brigada de Infantaria de Reserva, e diversas brigadas com material mais modesto para a chamada defesa operacional do território. A Marinha tem cerca de 60 000 homens e dispõe de 146 navios de superfície, 8 submarinos (12 em 1983), 8 esquadrilhas de aviões e helicópteros, e ainda de 8000 fuzileiros navais treinados com os mesmos programas e a mesma dureza dos «marines» norte-americanos, e dispondo do porta-aéreos «Dédalo». A Força Aérea conta com cerca de 43 000 homens, 960 aviões e helicópteros, sendo, paralelamente com a Marinha, um dos corpos das Forças Armadas mais voltados para o exterior e dos mais desenvolvidos no respeitante a tecnologia e a profissionalismo.

Quanto às armas mais modernas das Forças Armadas espanholas, o orgulho da Força Aérea, até que chegue o «Futuro Avion de Combate y Ataque» (FACA), é o «Mirage F-1», com velocidade 2,2 vezes superior à do som; quanto ao Exército, destaca-se o carro de combate «AMX-30E» (36 toneladas de peso, 1 canhão de 105 mm, raio de acção máximo de 600 km, velocidade máxima de 65 km/m em estrada e de 35 km/h em todo o terreno, fabricado em Espanha sob licença francesa; no concernente à Marinha, distingue-se o porta-aéreos para controlo do mar e apoio a acções anfíbias em construção para substituir o supracitado «Dédalo», o qual terá

15 000 toneladas de deslocamento, 26 nós de velocidade, e poderá operar 3 aviões «Harrier» do tipo de aterragem e decolagem vertical, 8 helicópteros anti-submarinos «Sea King» e 8 helicópteros «Bell 212» para diversas tarefas, como seja o transporte de pessoal.

*DEFENSE ATTACHÉ (UK), n.º 2/1981*

O sistema de defesa antiaéreo rebocado de baixa altitude «**RAPIER**», especialmente desenhado para a defesa de pontos sensíveis como aeroportos e bases aéreas, está a ter crescente procura no mercado internacional, contando-se entre os países interessados a Suíça, os EUA, a RFA, a Noruega, a Espanha e a Itália.

O Livro Branco da Defesa Britânica, publicado em 15 de Abril de 1981, como que prepara um cenário para a reestruturação das Forças Armadas inglesas que se encontra em estudo no Ministério da Defesa. Uma conferência de imprensa dada pelo Secretário da Defesa, J. Nott, levanta um pouco do véu sobre prováveis intenções, as quais poderiam ser resumidas como reforço do empenhamento da Inglaterra na defesa avançada da RFA e na defesa da «base» da Grã-Bretanha. Desde que, ao lado destas intenções, parece persistir a da substituição do sistema «**Polaris**» pelo «**Trident**», muito dispendiosa, infere-se que a Marinha poderá sofrer o maior corte na reestruturação em causa. Por outro lado, o Livro Branco não esclarece bem a possibilidade de empenhamento da Inglaterra numa força de intervenção rápida fora da área NATO, em concertação com os aliados, principalmente com os EUA. Mas, em face de respostas dadas no Parlamento pelo Secretário da Defesa em 17 de Março de 1981, e numa sua intervenção na TV uma semana antes, estar-se-ia pensando em lançar mão, no máximo, de um Batalhão, para além do navio de assalto «**Hermes**» com um Comando de Fuzileiros e forças de apoio.

Não se confirma que tenha tido êxito a missão do Secretário da Defesa dos EUA, C. Weinberger, para tentar persuadir o Governo japonês a gastar mais com a Defesa. Na realidade, em contraste com as previsões de aumento — de 2 a 3 % do PNB — parece que as despesas serão apenas de 1 %, se tanto. Mesmo assim, as despesas do Japão com a Defesa são de 12 biliões de dólares, o que coloca o país entre os 10 que mais gas-

tam. Desta verba apenas 22,5 % são para compra de material, indo 47,7 % para custos de pessoal e 14,7 % para manutenção, munições e combustível.

Ao deixar os Comandos da Área do Canal da Mancha (CINCCHAN) e do Atlântico Leste (CINEASTLAN), o almirante inglês Sir J. Eberle declarou-se muito preocupado com a eminência de a NATO perder a vantagem marítima de que dispunha sobre a URSS, cujas consequências principais seriam, em sua opinião, perda de influência do Ocidente no Mundo, diminuição da capacidade dissuasória da Aliança, aumento de opções da URSS e diminuição das da NATO, e abaixamento do patamar de acesso à guerra nuclear.

Após a guerra israelo-árabe de Outubro de 1973 verificou-se no Ocidente um ressurgimento da defesa contra a guerra química, tendo mesmo, nos EUA, sido iniciado um desenvolvimento de capacidade ofensiva naquele domínio. Ao que parece, esta actividade foi desencadeada devido à observação de material soviético capturado à Síria e ao Egipto, o qual denunciava certos avanços na matéria. O que é facto é que, hoje em dia, apesar dos termos do protocolo de Genebra de 1925 (assinado por todas as maiores potências, à excepção dos EUA), pelos quais os signatários declararam renunciar ser os primeiros a usar armas químicas e, embora a maioria dos membros da NATO e do Pacto de Varsóvia tenham efectivamente apenas algum material defensivo, o que é certo é que a URSS e a França dispõem de armas químicas. Por outro lado, sabe-se que na URSS existe uma organização autónoma do Exército com 90 000 especialistas em guerra química (VKhV = Voenno Khimicheskaya Voiska), e que no Exército dos EUA existe um «Chemical Corps» com cerca de 4500 homens.

Embora as maiores potências continuem a afirmar não tencionarem ser as primeiras a recorrer a armas químicas, não podem ignorar-se as vantagens, em termos militares, dum ataque químico preventivo de surpresa. E, tal como as bombas de neutrões, as armas químicas matam sem destruir o material.

*RUDI (UK), de Março de 1981*

A Antárctida pode vir a tornar-se num foco de crise internacional na presente década, em consequência da competição pelo acesso a novos re-

curso e da crescente reivindicação dos países em desenvolvimento por uma maior distribuição da riqueza mundial. A Antártida, que ocupa cerca de 10% da parte sólida da superfície terrestre, é constituída por cerca de 90% de gelo e neve, representando cerca de 85% das reservas de água potável do mundo.

Na década de 1950 as regiões polares tornaram-se objecto de exploração científica e de estudo, especialmente sob a égide do Ano Internacional Geofísico (1 de Julho de 1957 a 31 de Dezembro de 1958) proclamado pela ONU. O AIG focou as suas atenções particularmente sobre meteorologia, física da atmosfera superior, sismologia e geomagnetismo, mas, adicionalmente, cientistas dos 12 países que foram os primeiros signatários do Tratado da Antártida levaram a cabo explorações e estudos básicos sobre cartografia, geologia, glaciologia, tudo numa atmosfera de cooperação científica marcada por um espírito de entreatajuda e de tranquilidade julgados impossíveis em plena era da Guerra Fria.

Conhece-se ainda muito pouco dos recursos da Antártida, e receia-se que as dificuldades para a sua exploração sejam bem superiores às encontradas na Sibéria. No entanto, conhece-se já a existência de «krill» (uma espécie de marisco extremamente rico do ponto de vista proteico) em quantidades verdadeiramente espantosas, petróleo, gás natural, carvão, ouro e urânio.

O Tratado da Antártida, de 1 de Dezembro de 1959, foi assinado em Washington pela Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, França, Japão, Nova Zelândia, Noruega, RAS, URSS, Inglaterra e EUA. Em Julho de 1977 a Polónia aderiu também. O Tratado tem 14 artigos que estabelecem, entre outras coisas, que a Antártida seja utilizada apenas para fins pacíficos, que não sirva para explosões nucleares ou para depósito de desperdícios nucleares, e que as disputas entre as partes sejam resolvidas por meios pacíficos.

*THE ECONOMIST (UK), de 13 a 19 de Junho de 1981*

A CBS/TV dos EUA surpreendeu tudo e todos com uma série sobre Defesa, englobando 5 sessões com 1 hora de duração cada, a ir para o ar aos domingos às 10 horas. O primeiro programa incidirá sobre a problemática da vulnerabilidade dos EUA a um eventual ataque nuclear soviético; o segundo dirá respeito à maneira como a NATO poderia con-

duzir-se em caso de conflito nuclear limitado na Europa; o terceiro debruçar-se-á sobre a qualidade das Forças Armadas norte-americanas, incluindo uma crítica relativa à Força de Intervenção Rápida que está a ser constituída; o quarto tratará do falhanço do novo avião «F-18 HORNET» para a Marinha e do que isso custou ao contribuinte norte-americano; e o último versará as intenções soviéticas sob uma perspectiva de Moscovo.

A série aperece numa altura em que tanto liberais como conservadores estão interrogando o Presidente Reagan quanto às suas intenções relativamente a gastos com a Defesa, e não parece provável que reflecta os pontos de vista da Casa Branca, embora não se enquadre numa visão pacifista.

*TRIBUNE DE GENÈVE (Suíça), de 22 de Maio de 1981*

Os Ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros dos países membros da NATO têm duas conferências por ano para analisar o estado das forças militares e para aconselhar sobre a maneira de manter ou de estabelecer o equilíbrio com o Leste. Assim, em Maio deste ano, tiveram dois encontros, em Roma e em Bruxelas, tendo sido obtido consenso quanto a: decisão de manter até 1988 o aumento anual de 3% dos orçamentos de Defesa; estímulo dos aliados europeus à intenção norte-americana de negociar sobre Forças Nucleares de Teatro com a URSS; decisão de não abandonar e de não reduzir o contrapeso previsto de 108 mísseis «Pershing 2» e 464 «Cruise» a basear na Europa a partir de 1983, se os soviéticos não desmontarem a totalidade ou parte do seu dispositivo de «SS-20» que lhes permite já atingir 75% dos pontos vitais da defesa europeia; ficar dependente de cada país membro a decisão de intervir militarmente fora da área geográfica da NATO; deverem os aliados europeus dar todas as facilidades de trânsito e cooperação logística à Força de Intervenção Rápida norte-americana; reconhecimento de que o potencial bélico soviético cresce sem parar, em todos os domínios, inclusivamente no tecnológico, como o provam o cruzador nuclear «Kirov» (o mais pesadamente armado no mundo), o maior submarino atómico (com velocidade de cerca de 40 nós) e o mais possante helicóptero de assalto, o «Mi-24», que já passou no banco de ensaio «do Afeganistão».

*TIME (EUA), de 22 de Junho de 1981*

Salientados alguns pontos interessantes relativos ao ataque aéreo israelita às instalações nucleares do IRAQUE, em 7 de Junho de 1981.

O ataque terá tido uma preparação de alguns anos, de que se salienta: a percepção da «Inteligência» israelita de que um dos inimigos do seu país, o Iraque (não assinou o acordo do armistício da guerra israelo-árabe de 1948), se estaria preparando para fabricar uma bomba nuclear; as operações para a obtenção de informações, que teriam conduzido ao conhecimento pormenorizado do tipo de reaktor e dos progressos nucleares do Iraque; a recolha de detalhes que permitiu a construção no Deserto do Sinai de uma réplica das instalações nucleares iraquianas para fins de treino dos pilotos israelitas, boa parte dos quais teriam inclusivamente sido obtidos em voo clandestino aproveitando a confusão dos primeiros dias da guerra entre o Iraque e o Irão; a técnica de voo utilizada, as rotas seguidas e outros procedimentos que tornaram possível a mais completa surpresa e a precisão do ataque.

Quanto a consequências da acção são aventadas, entre outras, um maior isolamento internacional de Israel, um aumento da solidariedade dos países árabes, a redução da credibilidade dos EUA como moderador do conflito israelo-árabe, e um rude golpe para a tese de A. Haig de que o expansionismo soviético no Médio Oriente constitui a maior ameaça para a segurança dos países árabes.

*TIME (EUA), de 29 de Junho de 1981*

Segundo Claude Cheysson, MNE do actual Governo francês, alguns dos pontos mais salientes da nova política externa do seu país serão os seguintes: a Aliança Atlântica como base da política externa francesa, mas mantendo-se a não integração do país no sistema militar da NATO, bem como o dissuasor independente francês; não aceitação da alteração do equilíbrio provocado pela instalação dos mísseis soviéticos «SS-20», e admissão do reforço da NATO com euromísseis no caso de insucesso de negociações para a redução daquela ameaça soviética; procura de relações firmes e promissoras com os países do Terceiro Mundo, de que a França muito depende; consideração do Acordo de Camp David como um progresso — tendo em vista que Israel terá que ter um dia relações normais

com os seus vizinhos — mas sem deixar de apoiar os direitos do povo palestino, os direitos do homem e os direitos dos povos como princípios fundamentais.

O observatório meteorológico europeu «Meteosat 2» foi posto em órbita pelo foguetão «Ariane», a partir do Centro Espacial da Guiana Francesa, proeza que foi saudada pelas 11 nações participantes no projecto como um esforço espacial independente da Europa. Efectivamente, o foguetão «Ariane» foi concebido para tornar o programa espacial europeu ocidental totalmente independente da tecnologia norte-americana, tendo sido construído por um consórcio de companhias europeias dominadas pela França. Embora só possa ser utilizado uma vez, o «Ariane» tem uma vantagem sobre o «Shuttle Columbia» dos EUA, a qual reside no facto de aproveitar a maior velocidade da Terra junto ao Equador para colocar a carga transportada no aparcamento ideal no espaço, a 22 300 milhas sobre aquele círculo máximo onde, pelo facto de a velocidade dos satélites ser igual à da rotação da terra, eles se mantêm fixos, e permanentemente alinhados com as antenas.

Comentando o lançamento, o Ministro francês da Indústria declarou que, a partir de agora, os países do Terceiro Mundo que desejem usar o espaço não terão que recorrer apenas às potências que até aqui detinham o exclusivo da tecnologia envolvida.

*TIME (EUA), de 6 de Julho de 1981*

A indústria norte-americana está sendo constrangida por crescente escassez de trabalhadores especializados, a qual decorre de não se estar verificando a substituição progressiva dos mais velhos. Esta situação (que tem levado a que gigantes como a «Boeing» e a «Lockeed» roubem constantemente pessoal um ao outro) é tanto mais estranha quanto se sabe que um em cada treze trabalhadores norte-americanos se encontra desempregado. Por outro lado, põe em risco a consecução do plano de rearmamento em curso nos EUA. Embora a escassez em questão atinja praticamente todos os sectores da indústria, os maiores problemas são os da área das ferramentas para máquinas, o que tem levado as grandes fábricas a cobrir 25 % das suas necessidades com importações da RFA e do Japão.

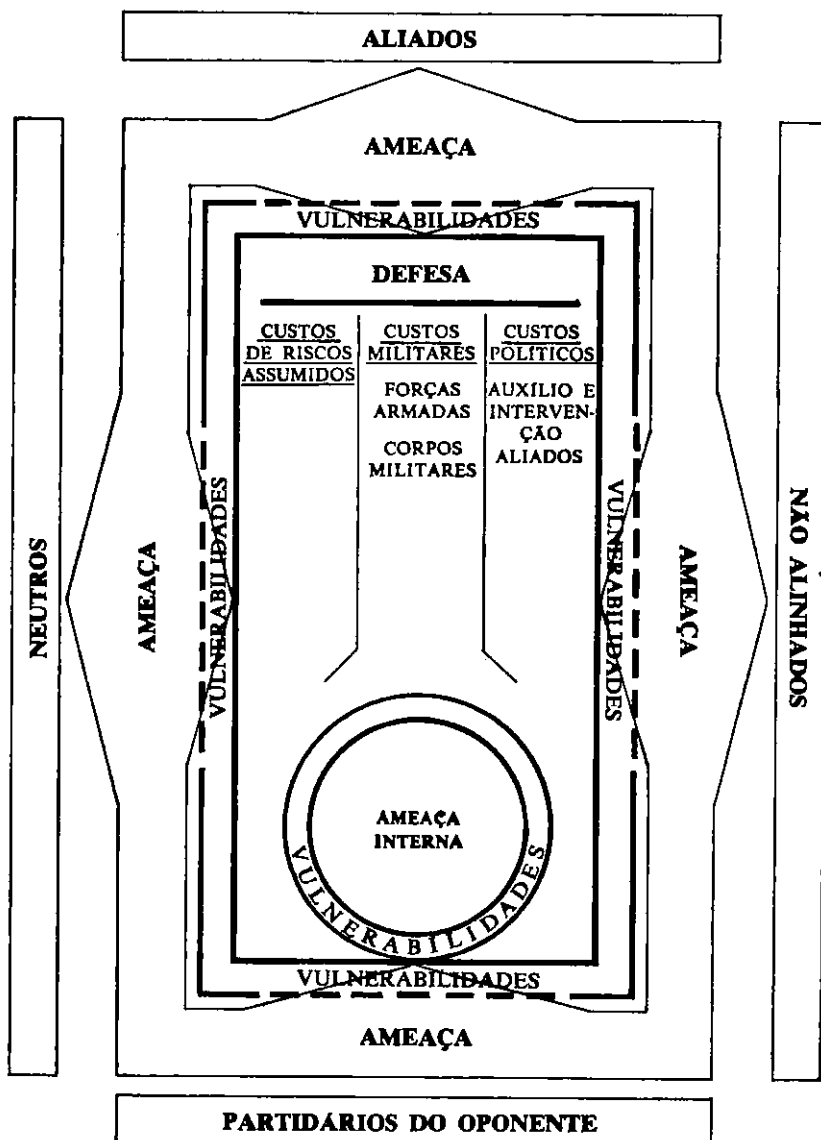
Parece assim que a mais industrializada das nações se está tornando num país de analfabetos industriais, incapazes de reparar uma torneira de casa de banho, devido a um processo educativo que privilegia as licenciaturas à instrução técnica, a qual, por seu turno, parece agora mais voltada para os esteticistas e desenhadores de modas. Por outro lado, as grandes companhias também têm as suas culpas na situação, pelo facto de se remeterem à contratação em vez de prepararem elas próprias o seu pessoal. Acima de tudo, parece indispensável restaurar a dignidade e importância do fato-macaco.

*Redacção*



## ERRATA

A presente gravura, que por lapso não foi incluída no artigo Estratégia Indirecta das Forças Armadas publicado no n.º 17 desta revista, deverá ser intercalada entre as págs. 112 e 113.





*EXECUÇÃO GRÁFICA*

---

DO CENTRO GRÁFICO DO EXÉRCITO—CEGRAF/Ex





